مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق
جامعة الاسكندرية



مستخرج من العدد الرابع ١٩٩١

مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

مجلة مُحكّمَة تصدرها كلية الحقوق

جامعة الإسكندرية

رؤســاء التحــريــر السـابقــون

أ.د. زكــى عبــد المتعــال مؤسس المجلة	١٩٤٢ - ١٩٤٥
أ.د. عبـد المعطــى الخيــال	١٩٤٥ - ١٩٤٦
أ.د. السعيد مصطفى السعيد	١٩٤٦ - ١٩٤٩
أ.د. حســن أحمــد بغــدادى	١٩٤٩ - ١٩٥٢
أ.د. حسيـــــن فهمــــى	١٩٥٢ - ١٩٥٩
أ.د. أنـــور سلطـــان	١٩٥٩ - ١٩٦٤
أ.د. علــى صادق أبو هيــف	١٩٦٤ - ١٩٦٦
أ.د. أحمــد شمــس الوكيــل	١٩٦٦ - ١٩٦٨
أ.د. حســن حســن كيــره	١٩٦٨ - ١٩٧١
أ.د. مصطفــى كمــال طــه	١٩٧١ - ١٩٧٤
أ.د. علــى محمــد اليــارودى	١٩٧٤ - ١٩٧٧
أ.د. محســـن خليـــل	١٩٧٧ - ١٩٧٩
أ.د. تــوفيـــق فـــرج	١٩٧٩ - ١٩٨٢
أ.د. جــلال ثــروت محمــد	١٩٨٢ - ١٩٨٥
أ.د. جــلال علــى العــدوى	١٩٨٥ - ١٩٨٨
أ.د. مصطفــى الجمـــال	١٩٨٨ - ١٩٩١

دراسة حول

النظام القانونى للمراسيم الاشتراعية فى القانون اللبنانى على ضوء النظام القانونى للأعمال المماثلة لها فى القانونين الفرنسى والمصرى

دكتور / حسين عثمان محمد عثمان
مدرس القانون العام بكلية الحقوق-جامعة الاسكندرية

مقدمة :

فى الأنظمة ذات الطابع الديمقراطى ، تتحدد العلاقة بين القانون واللائحة بمبدأ تدرج النصوص بحيث تختلف القواعد القانونية ، فى قوتها ،بحسب السلطة التى أصدرتها (١)

فالقانون بإعتباره صادرا عن المجلس النيابى المنبثق عن إرادة الأمة والمعبر عن هذه الإرادة ، يعد أقوى من اللائحة الصادرة عن السلطة التنفيذية المنظور إليها كسلطة خاضعة ،إلى حد ما ، لإرادة البرلمان (٢)

(١) أنظر فى هذا المبدأ .

J.M. AUBY et R. DRAGO, Traité de Contentieux administratif, T.2, Paris, LGDJ, 3e ed. 1984, PP. 341 etss.
B. CHANTE BOUT, Droit Constitutionnel et science Politique, Paris, Economica, 2e ed. 1979, PP. 573 etss.

(٢) راجع فى ذلك .

M. WALINE, Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958, R.D.P. 1959, PP 699-717.

غير أن المجالس النيابيــة فـى الأنظمـة السياسيــة المعاصـرة ، اعتادت على الترخيـص للسلطـة التنفيذيــة باتخـاذ أعمال قانونيـة تستطيــع بموجبها تعديل أو وقف سريان أو إلغاء قوانيـن قائمـة ، أو وضـع تنظيـم مبتـدأ لمسائـل كان تنظيمهـا ، فـى السابـق ،حكرا على البرلمـان (٣) ، وهى الأعمـال التـى كانت تعرف فـى فرنسـا قبـل صدور دستـور سنـة ١٩٥٨ ، باسـم " مراسيـم بقوانيـن " Decrets lois (٤) ، ويطلق عليهـا واضعوا هذا الدستـور إصطلاح " أوامر"

(٣) راجـع :

G. BURDEAU, Traité de science politique, Tome VIII, la démocratie et les contraintes du nouvel âge, Paris, LGDJ, 2e ed. 1974, PP. 554 etss.

حيث يصف المؤلف ما يسمـى فـى لبنـان بالمراسيـم الاشتراعيـة بانـه ظاهرة عامة ولا رجعـة فيهـا

Un phénomène général et irréversible.

(٤) أنظر فـى هذه المراسيـم بقوانيـن :

R. PINTO, La loi du 17 aout 1948 tendant au redressement économique et financier, R.D.P., 1949, PP. 517-545.

J. DONNEDIEU DE VABRE, Décrets-loi et pouvoirs réglementaires d'après la loi du 17 âout 1948, D. 1949, PP. 5-8.

R.CHAPUS, La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 et la question des décrets-lois, R.D.P., 1935, PP. 954-1003.

(٦)
Ordonnances (٥) ، وتحمل فى مصر اسم لوائح تفويضيــة

ولقـد انتهـج مجلس النواب اللبنانـــى ، منذ وقت مبكـر ودون نص فى الدستــور اللبنانـــى الصـادر عام ١٩٢٦ يجيز لـه ذلك ،نفس

(٥) وهى الأوامر التـى عالجتها المـادة ٣٨ من هذا الدستـور التـى نصت على أنه " يجوز للحكومة لتنفيـذ برنامجها أن تطلب الإذن من البرلمـان بإصـدار أوامر بإجراءات تدخل عادة فى نطاق القانـون ،وذلك فى خلال فتـرة محددة تصـدر هذه الأوامـر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأى مجلس الدولـة ، وتكـون سارية المفعـول من تاريخ نشرهـا ، على أنها تصبـح لاغيـة إذا لـم يعرض مشروع القانـون بالتصديـق عليها أمام البرلمـان خلال المدة المحددة فى قانون التاهيـل . بعد انتهاء المدة المذكورة فى الفقـرة الأولـى من هذه المـادة، لا يجوز تعديل الأوامـر إلا بقانـون ، وذلك فى المسائـل التـى تدخل فى المجال التشريعـى "
راجع فى ذلك :

J. TOUSCOS, La notion d'ordonnance, In Études de droit Public, Paris, Cujas, 1964, PP. 219-245.
P. STILLMUNKES, La classification des actes ayant force de la loi en droit public francais, R.D.P., 1964, PP. 261-291.

(٦) وهى اللوائـح التـى عالجها دستـور سنة ١٩٧١ فـى المـادة ١٠٨ منـه والتـى نصت على أنه : " لرئيـس الجمهورية عند الضـرورة وفـى الأحـوال الاستثنائيـــة ، وبنـاء على تفويـض من مجلس الشعب باغلبيـة ثلثـى أعضائـه، أن يصدر قرارات لها قوة القانـون ، ويجب أن يكون التفويـض لمدة محدودة ، وأن تبيـن فيـه موضوعات هذه القرارات والأسـس التـى تقـوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فـى أول جلسـة بعد انتهاء مدة التفويـض ، فـإذا لـم تعرض أو عرضت ولـم يوافـق المجلس عليها ،زال ما كان لها من قوة القانـون " .
أنظر فـى هذه اللوائـح ،الدكتـور محمد عبد الحميد أبو زيد ،أثـر التفويـض فـى الإصلاح الادارى ، دراسـة مقارنـة ، القاهـرة ، دار النهضـة العربيـة ، ١٩٧٧ ، ص ٥٧ - ٨٤
الدكتـور عمر حلمي فهمـي ،الوظيفـة التشريعيـة لرئيـس الدولـة فـى النظاميـن الرئاسـى والبرلمانـى ، دراسة مقارنـة ، القاهـرة ،دار الفكـر العربـى ، ١٩٨٠، ص ٣٨٠ - ٣٩٢ الدكتـور سامي جمال الدين ،لوائـح الضـرورة وضمانـة الرقابـة القضائيـة ، الاسكندريـة ، منشـأة المعارف ، ١٩٨١ ، ص ٢٢١ - ٣١٦ .

المسلك وذلك بترخيصه للحكومة باتخاذ مراسيم من شأنها تعديل أو إلغاء قوانين قائمة ، وهى الأعمال المعروفة تحت اسم " مراسيم اشتراعية " (٧) .

ذلك أن أول تشريع برلمانى فى هذا المجال يرجع تاريخه إلى ١٩٢٩/١١/٢٦ ، وهو التشريع الذى أصدره البرلمان نتيجة تأثره بما جرى عليه العمل فى ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة ، والذى أجاز بمقتضاه لحكومة الرئيس إميل إده ، ولمدة تنتهى فى ١٩٣٠/٧/١ ، أن تجرى بمقتضى مرسوم يتخذ فى مجلس الوزراء كل إلغاء أو إدغام فى الوظائف والمعاهد والدوائر حتى ولو كانت هذه التدابير تقضى بتغييرات فى المؤسسات والصيغ والمعاملات المحددة بقوانين أو بإلغاء اعتمادات مالية أو نقلها (٨) .

---

(٧) لم تحظ المراسيم الاشتراعية حتى الآن ، فيما يعلم الباحث ، بدارسة فقهية متخصصة ، فقد اقتصرت المساهمات الفقهية فى هذا المجال على ما جاء بالمؤلفات العامة فى القانونين الدستورى والادارى .

أنظر ،مثلا ، فيما يتعلق بالقانون الدستورى : عبده عويدات ، النظم الدستورية فى لبنان والبلاد العربية والعالم ،بيروت ، منشورات عويدات، ١٩٦١ ، ص ٥٣٠ ، الدكتور ادمون رباط ، الوسيط فى القانون الدستورى اللبنانى ،بيروت ، دار العلم للملايين ، ١٩٧٠ ، ص ٧٦٩ - ٧٧٧ ، الدكتور محسن خليل ، الطائفية والنظام الدستورى فى لبنان ،بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩١ ،ص ٣٠٥ - ٣١٨ ، الدكتور إبراهيم شيحا ، النظام الدستورى اللبنانى ، بيروت ،الدار الجامعية ، ١٩٨٣ ،ص ٥٤٨ - ٥٥٧ .

وفيما يتعلق بالقانون الادارى ، راجع : الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى اللبنانى ، الجزء الأول ،بيروت ، شركة الطبع والنشر اللبنانية ، ١٩٧١ ،ص ٣٩٩ - ٤١٣ ، شفيق حاتم ، القانون الإدارى ، بيروت ،الأهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٨٥ ، ص ٢٣ - ٢٦ ،الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ،القانون الادارى ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩٠ ،ص ٣٧ - ٣٨ ، ص٤١ - ٤٣ .

(٨) أنظر المناقشات البرلمانية التى أثارها هذا القانون فى الدكتور يوسف قزما خورى ،مشاريع الاصلاح والتسوية فى لبنان ، الجزء الأول ، ١٩٢٧ - ١٩٨٠ ،بيروت ، دار الحمراء ، ١٩٨٩ ، ص ١٥ - ٧٩ .

ولقد كان هذا القانون أساسا لاتخاذ العديد من المراسيم الاشتراعية الهامة ، منها المرسوم رقم ٥ فى ١٩٣٠/٢/٣ المتعلق بالتنظيم القضائى ،

وعقب إعلان الاستقلال ، وخصوصا منذ عام ١٩٥٠ ، تتابعت القوانين فى ذات الاتجاه : ففى ١٩٥٠/٣/١٦ ، صدر تشريع يخول الحكومة سلطة إصدار مراسيم اشتراعية فى المواد الجمركية وذلك خلال مدة ستة أشهر (٩) .

وفى ١٩٥٢/١٠/١٥ ، أصدر مجلس النواب قانونا بالسماح للحكومة باصدار مراسيم اشتراعية فى مجالات مختلفة منها : التنظيم الادارى ، التنظيم القضائى ، الرسوم ،البلديات ، التشريع الانتخابى (١٠) .

وفى ١٩٥٤/١٠/١٨ ، صدر قانون يجيز للحكومة إصدار مراسيم اشتراعية فى مجالات حددها على سبيل الحصر ومنها التنظيم الادارى والتنظيم القضائى (١١) .

والذى أدخل لأول مرة فى لبنان نظام القضاء المستعجل ، راجع ، الدكتور جان باز ،الوسيط فى القانون الادارى اللبنانى ،المرجع السابق ، ص ٤٠٢ - ٤٠٣ .

(٩) وهو القانون الذى أصدرت الحكومة بناء عليه المرسوم الاشتراعى رقم ٢ فى ١٩٥٠/٣/٢٣ متضمنا إنشاء المجلس الأعلى للجمارك ، راجع فى ذلك الدكتور جان باز ،الوسيط فى القانون الادارى ... ، المرجع السابق ،ص ٤٠٦ - ٤٠٧ .

(١٠) أنظر فيما أثير حول هذا القانون من مناقشات برلمانية ، الدكتور يوسف قزماخورى مشاريع الإصلاح والتسوية فى لبنان . الجزء الأول ، المرجع السابق ،ص ١٣٢ - ١٦٦ .
وقد أصدرت الحكومة بناء على هذا القانون العديد من المراسيم الاشتراعية منها المرسوم رقم ٥ فى ١٩٥٢/١٠/٣١ المتعلقة بالبلديات ، والمرسوم رقم ١٤ فى ١٩٥٣/١/٩ المتعلق بمجلس شورى الدولة ، أنظر ، الدكتور جان باز ، الوسيط ... ، ص ٤٠٧ .

(١١) راجع فى ذلك ،الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الادارى ... ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .

وعقب أحداث عام ١٩٥٨ وانتخاب اللواء فؤاد شهاب رئيسا للجمهورية ، أصدر مجلس النواب قانونا تاريخه ١٩٥٨/١٢/١٢ ، حوى مادة وحيدة جرى نصها كالتالى " أجيز إلى الحكومة أن تتخذ فى مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر فى المواضيع التالية : - التشريع المالى والاقتصادى ، الأمن العام والسلامة العامة ، التنظيم الإدارى ، تنظيم الإدارات العامة ، تحديد الملاكات ،أنظمة الموظفين ،التنظيم القضائى ، مجلس الشورى ، المحكمة الادارية الخاصة ، المصالح ذات الاستقلال المالى والإدارى والصناديق المستقلة ..." وجاء فى ختام هذه المادة النص على أن " تعرض المراسيم الاشتراعية المتخذة عملا بهذا القانون على مجلس النواب خلال المهلة المبينة أعلاه " (١٢) .

وفى حقبة الستينات ،واصل مجلس النواب إصدار القوانين المرخصة للسلطة الإ جرائية باصدار مراسيم اشتراعية .

فمثلا ، عقب توقف بنك انترا عن الدفع ، صدر القانون رقم ٤١ بتاريخ ١٩٦٧/٦/٣ مرخصا للحكومة باللجوء إلى أسلوب المراسيم الاشتراعية فى القضايا الاقتصادية والمالية وذلك لمدة شهر واحد(١٣)

(١٢) وقد صدر بناء على هذا القانون العديد من المراسيم منها المرسومين رقمي ١١٤ و١١٥ فى ١٩٥٩/٦/١٢ المتعلقين ، على التوالى ،بمجلس الخدمة المدنية ومجلس التفتيش المركزى ، أنظر فى ذلك ، الدكتور جان باز ،الوسيط فى القانون الإدارى ... المرجع السابق ،ص ٤٠٧

(١٣) وهو القانون الذى اتخذت الحكومة ، بناء عليه ، عدة مراسيم اشتراعية منها المرسوم رقم واحد فى ١٩٦٧/٦/٨ بتنظيم علاقة المصارف مع زبائنها والمرسوم رقم ٨ فى ١٩٦٧/٧/٣ المتضمن إنشاء قسم فنى مصرف التسليف الزراعى والصناعى والعقارى لادارة المصارف التى وضعت تحت الحراسة .. راجع فى ذلك ،الدكتور جان باز ، الوسيط . ، المرجع السابق ، ص ٤٠٨ .

وبتاريخ ١٩٦٧/٦/٥ ، صدر قانون آخر متضمنا مادة وحيدة جرى نصها كالتالي :-

" تعطى الحكومة حق التشريع لمدة شهرين ، بمراسيم تتخذ فى مجلس الوزراء ، فى القضايا الاقتصادية والمالية والقضايا المتعلقة بالسلامة العامة والأمن الداخلى والأمن العام ، وكذلك حق تعديل الأحكام التشريعية المتعلقة بالجيش وسائر الأحكام الأخرى المقتضاه لتنسيق الأعمال بين القيادة اللبنانية والإدارات العامة ..." وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية المتمثلة فى حرب ١٩٦٧ (١٤) .

الواضح من هذه التشريعات المذكورة على سبيل المثال لا الحصر ، أن النظام القانونى للمراسيم الاشتراعية قائم على عنصرين متوازيين : فهو يتضمن مجموعة من القيود التى تثقل كاهل السلطة التنفيذية ، التى يطلقون عليها هناك اسم " السلطة الاجرائية " حينما تضع موضع التنفيذ الترخيص البرلمانى الممنوح لها باصدار مراسيم اشتراعية . ومن هنا يثور التساؤل عن ماهية هذه القيود .

بالمقابل لذلك ، يعترف هذا النظام القانونى للمراسيم الاشتراعية ، وهى أعمال صادرة عن السلطة الإجرائية ، بقوة قانونية استثنائية تكمن فى قدرتها على تعديل أو إلغاء قوانين قائمة ، وتميزها عن غيرها من المراسيم ذات الطابع العادى كالمراسيم التنفيذية والتنظيمية ومراسيم الضبط ، التى يدخل اتخاذها فى صميم الاختصاص العادى للسلطه التنفيذية .

وعلى ذلك تنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين كالتالى :-

المبحث الأول : تقييد اختصاص السلطة الإجرائية عند اتخاذها للمراسيم الاشتراعية .

المبحث الثانى : تمتع المراسيم الاشتراعية بقوة قانونية استثنائية .

---

(١٤) وقد استندت الحكومة على هذا التشريع لتصدر بعض المراسيم الاشتراعية فى مجالات مختلفة ، وبالذات ، المجال الاقتصادى ،راجع فى ذلك . الدكتور جان باز ،الوسيط المرجع السابق ص ٤٨

المبحث الأول
تقييـد اختصـاص السلطـة الإجرائيـة
عند اتخاذها للمراسيـم الاشتراعيـة

إن نظرة فاحصة للتشريعات الصادرة في مجال المراسيم الاشتراعيـة تكشف عن أن هناك قيودا أربعة يحرص المشرع على إخضاع اختصاص السلطة التنفيذيـة لها عند اتخاذها لهذه المراسيم .

أول هذه القيود ذو طابع عضوى يخص العضو المختص ، داخل السلطة الإجرائيـة ، باتخاذ المراسيم الاشتراعيـة .

وثانيها موضوعى يتعلق بتحديد المسائل والموضوعات التى للسلطة المختصة أن تنظمها بمراسيم اشتراعيـة .

وثالثها زمنى ويخص المدة المحددة لاتخاذ هذه المراسيم .

ورابعا وآخرها إجرائى يتعلق بعرض المراسيم الاشتراعيـة فى أجل معين على المجلس النيابـى .

المطلب الأول
القيـد العضـوى

(١) يتعلق هذا القيد بالهيئة المختصة ، داخل السلطة الإجرائية ، باصدار هذه المراسيم الاشتراعيـة ، ذلك أن السلطة الإجرائيـة فى لبنان تتكون ، حسب الفصل الرابع من الباب الثانـى من الدستور اللبنانـى من أعضاء ثلاثة : رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء ، ومجلس الوزراء فإلى أى من هذه الأعضاء أسند المشرع اللبنانـى الاختصاص باتخاذ المراسيم الاشتراعيـة ؟

يتضح من العبارات التى يستخدمها المشرع لتسمية هذه السلطة ، فى القوانين السابق ذكرها ، أنها هى الحكومة على أن

تتخـذ هذه المراسيـم فـى مجلس الوزراء ،بمـا مفـاده أن المراسيم الا شتراعيـة تتخـذ بواسطـة الحكومة منعقـدة فـى هيئة مجلس وزراء .

وعلى ذلك ، ليس لرئيـس الجمهورية منفـردا ، أو لرئيـس مجلس الوزراء منفـردا ، أن يتخـذ هذه المراسيـم الاشتراعيـة حيث أن الاختصـاص فـى هذا الشأن ، قد أسند إلى هيئة جماعية هى الحكومة بهيئـة مجلس وزراء .

ولكن أليست الحكومة ومجلس الوزراء ،فـى النظـام الدستـورى اللبنانـى ، شيئـا واحدا ، وخصوصـا فـى ظل الدستـور الذى يستخـدم عبارتـى رئيس الحكـومـة ورئيـس مجلس الوزراء للدلالـة علـى شخص واحد ؟ (١٥)

فـى الواقـع إن الإجابـة على هذا السؤال محكومة بمـا قـرره الدستـور فـى المـادة ٥٣ فقـرة أولى ،بعـد تعديلهـا ،من أن " يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك فـى التصويـت " .

وعلى ذلك ، إذا انعقد مجلس الوزراء ولـم يحضـر جلستـه رئيس الجمهورية ، كان هناك ترادف بيـن اصطلاحى الحكومة ومجلس الوزراء الذى يضـم فـى جنباتـه الوزراء ورئيـس مجلس الوزراء ، الذى هو فـى ذات الوقت رئيـس الحكومة ، فقـط وهم ذات الأشخاص الذين يكونون الحكومة ، وهو احتمال نـادر الحدوث .

أما الاحتمـال الغالب ، فهـو انعقـاد مجلس الوزراء بحضـور رئيـس الجمهورية ، الذى تكون لـه الرئاسـة في هذه الحالـة ، مما ينتفـى معه

(١٥) أنظر المـادة ٦٤ من الدستـور التـى بدأت كالتالـى " رئيـس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلـم بإسمها ..." .

الترادف بين اصطلاحى الحكومة ومجلس الوزراء الذى ضم فى تشكيله ،فى هذه الحالة ، عنصرا خارجيا عن الحكومة بمعناها الدقيق ، ويكون معنى العبارة التى أوردها المشرع فى مختلف قوانين التأهيل ،أن الحكومة هى صاحبة الاختصاص باتخاذ المراسيم الاشتراعية بعد أن يتم التداول بشأنها داخل مجلس الوزراء منعقدا تحت رئاسة رئيس الجمهورية (١٦) .

(٢) ومع تحديد هذه النقطة ، يرد على الخاطر سؤال آخر تتعين الإجابة عليه : هل الاختصاص باصدار المراسيم الاشتراعية ، فى كل حالة يصرح فيها المشرع باتخاذها ، مقصور على الحكومة التى طلبت هذا التصريح والتى كانت قائمة وقت صدور القانون به ؟ أم أنه يمكن للحكومة التى حلت محلها ، فيما لو استقالت أو أقيلت ، أن تستفيد منه ؟

لأول وهلة ، يمكن القول ،استنادا إلى الصياغة التى يستخدمها المشرع فى قوانين التأهيل ، أنه لم يقصد قصر اتخاذ المراسيم الاشتراعية على الحكومة التى طلبت منه الترخيص لها بذلك ،حيث يستخدم كلمة " حكومة " دون أية إضافة أخرى : " تعطى الحكومة ... " ، أجيز للحكومة ... " ... الخ ، وعلى ذلك

---

(١٦) جرى الفقه على أطلاق اصطلاح " المجلس الوزارى " على الحكومة حينما تنعقد تحت رئاسة رئيسها وعلى تسميتها " مجلس الوزراء " حينما تنعقد تحت رئاسة رئيس الجمهورية وذلك لابراز أهمية هذا الا جتماع .
أنظر فى ذلك مثلا ، عبده عويدات ، النظم الدستورية فى لبنان والبلاد العربية والعالم ، المرجع السابق ، ص ٥٢٨ ، الدكتور ادمون رباط ، الوسيط فى القانون الدستورى .. ، المرجع السابق ، ص ٧٤٥ و٧٤٩ .
غير أن هذه التفرقة بين الاجتماعين لم يعد لها ما يبررها بعد التعديل الدستورى الأخير حيث استخدم الدستور تعبير رئيس مجلس الوزراء للدلالة على رئيس الحكومة، وهو ما لم يكن يحدث فى السابق ، وأيضا ، بعد أن أصبحت رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء لها طابع شرفى حيث لم يعد له صوت معدود فى المداولا ت .

يستوى أن تكون هذه الحكومه هى التى طلبت الإذن باتخاذ هذه المراسيم ،أو أية حكومة أخرى حلت محلها

إضافة إلى ذلك ، إن المشرع اللبنانى ،لو كان راغبا فى قصر اسناد الاختصاص بإصدار مراسيم اشتراعية على الحكومة التى طلبتها ،لكان قد صرح بذلك كما فعل نظيره الفرنسى فى القانون الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٧/١١ حيث جاء النص فى مادتيه الرابعة والخامسة على أن هذه المراسيم المسماة Décrets - lois لا يمكن اتخاذها إلا بواسطة الحكومة القائمة وقت صدور هذا القانون (١٧)

Le gouvernement en fonction lors de la promulgation de la présente loi

بما معناه أن الاختصاص باتخاذ هذه المراسيم ، بناء على هذا القانون ، مقصور على حكومة بعينها بحيث لو تم تغييرها ، نتيجة الاستقالة أو الإقالة ، لامتنع على الحكومة التى خلفتها الاستفادة من الترخيص المقرر بقانون ١٩٥٣/٧/١١ ، بل يتعين عليها ، فيما لو رغبت فى ذلك ، أن تطلب من البرلمان الإذن لها باللجوء إلى هذه المراسيم بناء على تشريع جديد .

(٣) ومع ذلك ،يعتقد الباحث ، بالرغم من حرفية النصوص التشريعية ، أنه ليس لحكومة أخرى ، غير تلك التي طلبت التصريح باتخاذ مراسيم اشتراعية ، أن تستفيد من هذا التصريح وذلك لأسباب ثلاثة على الأ قل .

(١٧)راجع نص هاتين المادتين فى الملحق رقم (٢) لمقال

R. CHAPUS
La loi d'habilitation du 11 juillet 1953, op.cit., P. 1005.

الأول وهو سبب ذو طابع عملي يخلص في أنه من عير المرجح تغيير الحكومة في الفترة التي حددها المشرع لاتخاذ المراسيم الاشتراعية بالنظر لقصر هذه المدة التي تتراوح ، بصفة عامة ، بين شهر واحد وستة أشهر ولا تتجاوز هذه الفترة الا في أحوال نادرة .

وحتى لو افترضنا جدلا إمكانية تغيير الحكومة قبل انتهاء المدة المذكورة ، فإن الحكومة الجديدة لا يحق لها اتخاذ مراسيم اشتراعية بناء على الترخيص الممنوح للحكومة السابقة عليها ذلك أن الأعتبار الشخصي ،وهذا هو السبب الثاني ، يلعب دورا جوهريا في منح هذا الترخيص باعتباره علامة ثقة من البرلمان في الحكومة وهو ما لم يفت اللجنة البرلمانية المشكلة لدراسة برنامج حكومة الرئيس اميل إده الذي طلب فيه الإذن باتخاذ هذه المراسيم ، الاشارة اليه حيث ذكرت في معرض موافقتها على طلب الحكومة أن هذه الرخصة " تعطى لوزارة تؤلف أكثريتها الكبرى من رفاق أعزاء لنا وهي بجملتها حائزة ثقتنا (١٨) " ، وهو ذات الاعتبار الذي يركز عليه أعضاء البرلمان الموافقون على طلب الحكومة في كل مرة تتقدم هذه الأخيرة بمثل هذا الطلب (١٩) .

(١٨) أنظر نص هذا الرد في الدكتور يوسف قزما خوري ، مشاريع الاصلاح والتسوية ، المرجع السابق ص ٢٤ .

(١٩) أنظر مثلا ما أعلنه النائب جوزف شادر بشأن مناقشة طلب حكومة الأمير خالد شهاب الترخيص لها بإصدار مراسيم اشتراعية من أنه يوافق على ذلك " نظرا " للصفات التي يتحلى بها أعضاؤها " من " الاستقامة والكفاءة والجرأة " ، الدكتور يوسف قزماخوري ، مشاريع الإصلاح والتسوية ... " المرجع السابق ، ص ١٤٢ و١٤٤

والأمـر فـى الحقيقـة لا غرابـة فيـه ،ذلك أن الاعتبـار الشخصـى يلعب دورا رئيسـا فـى قـرار البرلمـان بالموافقـة أو عدم الموافقـة على الترخيـص باصـدار مثل هذه الأعمـال ،وهو ما كشفـت عنـه الممارسة فـى فرنسـا حيث رفض مجلس الشيـوخ فـى يونيـة ١٩٣٧ منح حكومة Léon BLUM الإذن باصـدار مراسيم بقوانيـن Décrets _ lois ، وهو الترخيـص الذى منحـه ،بعـد بضعـة أيام فقـط وبلا صعوبـة الى حكومة CHAUTEMPS ـ (٢٠) .

والسـبب الثالـث والأخيـر ، والذى لا يقـل أهمية عن سابقيـه ، يخلص فـى أن الحكومـة تطلب من البرلمـان الترخيـص باتخـاذ المراسيـم الاشتراعيـة لتنفيـذ برنامـج معين ، فهنـاك ارتبـاط حتمـى بيـن هذا الترخيـص وهذا البرنامـج

وهكذا بعـد أن تلا وزيـر العدليـة البيـان الوزارى لحكومة الرئيـس إميل إده الذى تضمـن برنامـج عملها ذكـر أنـه " بالنظـر الى الظروف الاستثنائيـــة ولأجـل الاسراع فـى العمل ،تـرى الحكومة أنـه لا يمكن عمليـا تحقيـق مثل هذا البرنامـج إلا بالالتجـاء إلى تدبيـر استثنائـى، هو إصدار مراسيم اشتراعيـة " (٢١) .

وفـى البيـان الوزارى لحكومة الأميـر خالد شهاب ، أعلن هذا الأخيـر أنه يطلب إعطاء حكومتـه " حق إصدار مراسيم اشتراعيـة لمدة ستـة أشهر منحصرا بالقضايـا التاليـة ... " (٢٢) .

---

(٢٠) راجع : R. CHAPUS, La loi d'habilitation du 11 juillet 1953..., op.cit., pp. 960-961.

(٢١) راجع الدكتـور يوسف قزما خورى ، مشاريع الاصـلاح .. ، المرجع السابـق ، ص ١٤

(٢٢) المرجع السابـق ، ص ١٣٠

ولما كان تغيير الحكومة يفترض بالضرورة ، فى دولة ديمقراطية ، تغييرا فى البرنامج ، فليس للحكومة الجديدة ، والحالة هذه ، أن تطبق برنامجها الجديد عن طريق اتخاذ مراسيم اشتراعية رخص المشرع لحكومة سابقة باتخاذها لتنفيذ برنامج مختلف .

نخلص من ذلك أن السلطة المختصة باتخاذ المراسيم الاشتراعية فى لبنان هى الحكومة - منعقدة بهيئة مجلس وزراء - التى أجاز لها البرلمان اللجوء إلى هذه الوسيلة ، وعلى ذلك إذا استقالت هذه الأخيرة أو اعتبرت مستقيلة وهو ما يتحقق فى حالات معينة وردت فى الدستور على سبيل الحصر (٢٣) ، فليس للحكومة التى حلت محلها أن تستفيد من الرخصة التى سبق للبرلمان وأن منحها للحكومة السابقة باصدار مراسيم اشتراعية ، فإن فعلت تكون هذه الأخيرة غير مشروعة لصدورها عن سلطة غير مختصة .

المطلب الثانى
القيد الموضوعى

حينما يأذن مجلس النواب للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية ، فإنه لا يترك لها المجال مفتوحا لتنظم ما تشاء من مسائل ، إذ أنه لو فعل ذلك ، وهو ما لم يحدث مطلقا ، يكون قد جرد نفسه من سبب وجوده ، فضلا عن تعارض هذه المسلك تعارضا صارخا مع أحكام

(٢٣) وقد نصت عليها المادة ٦٩ من الدستور كالتالى " تعتبر الحكومة مستقيلة فى الحالات الآتية : - أ - إذا استقال رئيسها ب- إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها المحدد فى مرسوم تشكيلها . جـ- بوفاة رئيسها.
د - عند بدء ولاية رئيس الجمهورية .
هـ- عند بدء ولاية مجلس النواب . و - عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابى بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة " .

الدستور القائمة فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطات على أساس الفصل بينها لا على أساس دمجها .

فكيف يحدد المشرع موضوع المراسيم الاشتراعية ؟ وما هى المسائل التى يمكن أن تكون محلا لها ؟ وما هو المدى الذى يمكن لهذه المراسيم أن تذهب إليه فى تنظيمها لهذه المسائل ؟

أولا : أسلوب تحديد موضوع المراسيم الاشتراعية :

يحرص مجلس النواب اللبنانى على تحديد موضوع المراسيم الاشتراعية لا بالنظر للهدف منها ، ولكن بالنظر للمسائل والموضوعات التى يرخص للسلطة الاجرائية بمعالجتها بهذا الأسلوب.

ولا شك أن المشرع قد أحسن باتباعه هذا النهج الأخير حيث أنه يتفق تماما مع الطابع الاستثنائى للمراسيم الاشتراعية ، الأمر الذى يحتم تقييدها عبر موضوعات محددة حصرا ، فى حين أن تحديد هذه الموضوعات عن طريق الهدف من اتخاذ هذه المراسيم يترك للسلطة الإجرائية هامشا كبيرا من الحرية لا يتلاءم مع الطابع الاستثنائى وغير العادى لهذه الأخيرة .

وخير دليل على ذلك القانون الذى أصدره مجلس النواب الفرنسى فى ١٩٣٨/٤/١٣ مجيزا للحكومة ، فى مدة تنتهى فى ١٩٣٨/٧/٣١ ، إصدار مراسيم بقوانين " لمجابهة النفقات الضرورية للدفع الوطنى ، ولتقويم مالية الأمة واقتصادها " إذ أن الحكومة الفرنسية استندت إلى هذا النص لتصدر مرسوما بقانون بتعديل عقوبة التجسس وجعلها الإعدام حتى ولو ارتكب هذه الجريمة فى وقت السلم ، وبعرض الأمر على محكمة النقض ، لم تر أن الحكومة قد جاوزت الموضوع المحدد فى قانون التأهيل بمقولة أن عقوبة الإعدام تحد من نشاط الجواسيس ،وهو نشاط تتطلب محاربته نفقات طائلة ، وتنقص بالتالى من مقدار النفقات العامة المخصصة لمقاومته (٢٤)

---

(٢٤) راجع فى ذلك ،الدكتور حان باز ، الوسيط فى القانون الادارى ، المرجع السابق . ص ٤١٢ - ٤١٣

ومع ذلك ، يلاحظ أن المشرع اللبناني لم يلتزم أسلوبا واحداً في تحديده لموضوع المراسيم الأشتراعية فهو ، في بعض الأحيان ، يستخدم ، في هذا الشأن ، صياغة جامدة ومضيقة بالنسبة للسلطة الإجرائية ، كأن يحدد موضوعا معينا بذاته للمراسيم الاشتراعية وهو ما فعله مثلا ، بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٤٤/٢/١٤ الصادر بالترخيص للحكومة بإتخاذ مراسيم اشتراعية في المواد المتعلقة بالمصالح المشتركة بين مصر وسوريا ، أو بموجب القانون الصادر في ١٩٥٠/١٢/١٦ بتخويل الحكومة سلطة اتخاذ هذه المراسيم في المواد الجمركية ..

وقد يلجأ المشرع في تحديده للمسائل موضوع المراسيم الاشتراعية الى أسلوب وسط ، لا هو بالمضيق ولا هو بالموسع ، وذلك في الحالة التي يحدد فيها على سبيل الحصر مسائل كثيرة ومتفرقة لتكون ، موضوعا " للمراسيم الاشتراعية التي رخص باتخاذها وهو ما فعله في القانون الصادر في ١٩٥٨/١٢/١٢ سالف الذكر .

وأخيرا ، قد يستخدم المشرع صياغة موسعة ومرنة بالنسبة للحكومة حيث يحدد موضوع المراسيم الاشتراعية في عبارات عامه لا تخلو من غموض ، كما فعل في أول قانون يؤهل بموجبه السلطة الإجرائية اتخاذ مراسيم اشتراعية ، وهو القانون الصادر في ١٩٢٩/١٢/٢٦ الذي يعرف موضوع هده الأخيرة بانه " كل إلغاء او إدغام في الوظائف والمعاهد والدوائر حتى ولو كانت هده التدابير تقضي بتغييرات في المؤسسات والصيع والمعاملات المحددة بقوانين أو بإلغاء اعتمادات مالية أو نقلها " وهي صياغة قد يصعب معها على القاضي الإداري رقابة مشروعية المراسيم الاشترا عية الصادرة بناء عليها

ثانيا : موضوع المراسيم الاشتراعية :

يثير تحديد نوعية المسائل التى يرخص المشرع للسلطة الإجرائية بتنظيمها بمراسيم اشتراعية مشكلة حساسة ترجع إلى أن المشرع الدستورى استوحى ، بصدد تنظيمه للعلاقة بين القانون واللائحة ، قاعدة فحواها أنه وإن لم يكن للقانون حد أعلى بحيث يستطيع أن يتدخل فى أى مجال وأن ينظم أى موضوع ، فإن له حدا أدنى (٢٥) يتمثل فى موضوعات معينة ،تزيد على العشرين موضوعا ، حجز الدستور أمر تنظيمها للقانون وحده ، ومن بينها (٢٦) : تعديل حدود المناطق الإدارية ، تحديد قواعد الجنسية اللبنانية ، تنظيم الحرية الشخصية ومبدأشرعية الجريمة والعفوية، تنظيم الحريات العامة كحرية إبداء الرأى ،وحرمة المسكن ، وحرمة التملك ، تنظيم المجلس الدستورى وأصول العمل فيه ،تنظيم السلطة القضائية ، المسائل المرتبطة بالمجلس النيابى كتنظيم حق الانتخاب ،وتحديد التعويضات التى يتناولها أعضاء المجلس ، وأحوال فقدان الأهلية للعضوية فيه ، تحديد مخصصات رئيس الجمهورية ، تحديد أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى المكلف بمحاكمة الرؤساء والوزراء ، وتحديد شروط مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، فرض الضرائب ، وتعديلها وإلغاؤها ، فتح اعتمادات استثنائية ، عقد القروض العامة ، منح أى امتياز أو التزام ، تشكيل ديوان المحاسبات .

---

(٢٥) راجع فى ذلك : الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الادارى ، المرجع السابق ،ص ٤٣ - ٤٤

(٢٦) أنظر على التوالى مواد الدستور أرقام : ٣ ، ٦ ، ٨ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٥، ١٩ ، ٢٠ ، ٢١ ، ٤٨ ، ٢٩ ، ٦٣ ، ٨٠ ، ٧٠ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٨٥ ، ٨٨ ، ٨٩، ٨٧

هذه المسائل التى حجزها الدستور صراحة ، للقانون ، لا محل لتنظيمها بمراسيم اشتراعية (٢٧) قد يقال إنها كغيرها من المسائل التى لم يحجزها الدستور للمشرع ، سبق للقانون وأن نظمها ، فلا محل للمغايرة بين هذه وتلك (٢٨) إضافة إلى ما جرى عليه العمل فى فرنسا من قيام المشرع بالتصريح للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية فى مسائل حجزها الدستور للقانون كتلك المتعلقة بالضرائب من حيث إنشائها أو تعديلها أو إلغائها (٢٩) ، وهو رأى له، على ما يبدو ، سنده فى القانون اللبنانى حيث رخص المشرع

(٢٧) فى الواقع هذا هو الرأى الغالب فى الفقه الفرنسى والفقه العربى :

راجع فيما يتعلق بالفقه الفرنسى :

L. DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel, T. 4, L'organisation politique de la Françe, Paris, Ancienne librairie FONTEMOING et Cie Editeurs, 2e ed. 1924., P. 763.
G. VEDEL, Manuel élémentaire de droit Constitutionnel, Paris, Sirey, 1949, P. 501.
J. DONNEDIEU DE VEBRE, Décrets-lois et Pouvoir réglementaire ..., op.cit., p. 6.
R. CHAPUS, lu loi d'habilitation du 11 juillet 1953-.., op.cit., P. 1002.

وفيما يتعلق بالفقه العربى راجع : الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى .. ، المرجع السابق ، ص ٤٤ ، الدكتور محسن خليل ، الطائفية والنظام الدستورى فى لبنان ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ ، الدكتور إبراهيم شيحا ، النظام الدستورى اللبنانى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٢ .
ومع ذلك أنظر تعريفه للمراسيم الاشتراعية (ص ٥٤٨) الذى يذكر فيه أنها صادرة " فى مسائل تدخل أصلا فى وظيفة البرلمان التشريعية .. " .

(٢٨) راجع : المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية .. ، المرجع السابق ، ص ٥٣٠ ، الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى . ، المرجع السابق ص ٤٠٠ .

(٢٩) راجع : الدكتور عثمان خليل عثمان ، النظام الدستورى المصرى ، القاهرة ، مكتبة عبد الله وهبة ، ١٩٤٢ ، ص ٣٠٣

للحكومة باتخاذ هذه المراسيم فى مسائل محجوزة ، دستوريا ، للقانون ومنها : المرسوم رقم ٥ بتاريخ ١٩٣٠/٢/٣ بتنظيم القضاء المستعجل والذى صدر بناء على القانون الذى أقره المشرع بتاريخ ١٩٢٩/١٢/٢٦ ، والمرسوم رقم ٦ بتاريخ ١٩٥٢/١١/٤ بتعديل قانون الانتخاب ،ومنها أيضا ما جاء بالمادة ٤٦ من القانون رقم ٢٨ الصادر فى ١٩٦٧/٥/٩ من أنه " أجيز للحكومة أن تمنح بمرسوم يتخذ فى مجلس الوزراء تسهيلات وإعفاءات ضرائبية وغيرها بغية تشجيع اندماج المصارف ببعضها وتصفيتها الذاتية " . ....

غير أن هذا الرأى مردود عليه من عدة أوجه :

فهو ، أولا ، يتعارض مع الطابع الاستثنائى وغير العادى للمراسيم الاشتراعية الذى يحتم قصر مجال عملها فى أضيق نطاق ممكن لا يتجاوزه ، ويتحقق ذلك بالترخيص بها لتنظيم مسائل سبق للمشرع وأن تدخل لتنظيمها دون أن يجعلها الدستور حكرا عليه ، وذلك إعمالا للقاعدة الأصولية التى تقضى بأن الاستثناء لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه .

وهو ، ثانيا ، يتعارض مع أحكام الدستور اللبنانى الذى لم يقرر اختصاص المشرع بالترخيص للسلطة الاجرائية باتخاذ مراسيم اشتراعية ، وهكذا ان التسليم بأن للمشرع أن يأذن لهذه الأخيرة بتنظيم مسائل حجزها الدستور للقانون صراحة ،يعنى ببساطة شديدة ، أن للمشرع ان يعدل أحكام الدستور بنفس الإجراءات المتبعة لإصدار القوانين العادية ، وهو ما لا يمكن قبوله إذ أن الدستور اللبنانى دستور جامد لا يمكن تعديله إلا باتباع اجراءات خاصة ومعقدة بالمقارنة لإجراءات إصدار القوانين العادية ، والتى

بينتهـا المادتيـن ٧٦ و٧٧ منـه ، مما يصم القانون الصـادر فـي هذا المجال يعيب عدم الدستوريـة (٣٠) .

قد يقال إن هذه الحجة لا قيمـة لها من الناحيـة النظريـة لانعـدام الرقابـة على دستوريـة القوانيـن فى لبنـان ،إلا أن هذا القول فقـد كل قيمة له بعد التعديـل الدستـورى الأخيـر بالقانـون الدستـورى الصـادر بتاريـخ ١٩٩٠/٩/٢١ حيث نصت المادة ١٩ معدلة من الدستـور على إنشاء مجلس دستـورى يتولـى ، إضافـة إلى اختصاصـات أخرى ، الرقابـة على دستوريـة القوانيـن (٣١) .

ولا محل ، ثالثـا وأخيرا ، للاستنـاد إلى ما جرى عليـه العمل فـى ظل الجمهورية الفرنسيـة الثالثـة ، فقـد لقيت الممارسات البرلمانيـة فى هذا المجال إدانة الفقـه (٣٢) ومجلس الدولة الذى أعلن فـى فتـواه بتاريـخ ١٩٥٣/٢/٦ ، أن المسائل المحجوزة للمشـرع بنصـوص دستوريـة أو بنـاء على التقاليـد الدستوريـة الجمهورية لا يمكن أن يعهد المشرع الاختصـاص بتنظيمهـا بصـورة مبتـدأة إلى الحكومـة ،

(٣٠) أنظر فـي هذه الاجراءات : الدكتـور حسيـن عثمان محمد عثمان ، النظـم السياسيـة والقانـون الدستـورى ، الجزء الثانـى ، القانـون الدستـورى ، بيروت، الدار الجامعية ، ١٩٨٩ ، ص ١١٤ - ١١٩ .

(٣١) نصت هذه المادة على أن " ينشـا مجلس دستـورى لمراقبـة دستوريـة القوانيـن والبت فـي النزاعات والطعون الناشئـة عن الانتخابـات الرئاسيـة والنيابيـة، يعود حق مراجعة هذا المجلس فـى ما يتعلق بمراقبـة دستوريـة القوانيـن إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيـس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب ، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانونا فـى ما يتعلق حصرا بالأحوال الشخصيـة ، وحرية المعتقـد وممارسة الشعائـر الدينيـة ، وحرية التعليـم الدينـى " على أن " تحدد قواعد تنظيـم المجلس وأصول العمل فيـه وكيفيـة تشكيلـه ومراجعتـه بموجب قانـون".

(٣٢) أنظر المراجع المشـار إليهـا فـى الهامش رقم (٢٧)

وأقصى ما يستطيعه البرلمان فى شأنها هو أن يقوم بوضع المبادئ الأساسية المنظمة لها ويترك لهذه الأخيرة مهمة تكملتها فى هذا الإطار (٣٣) .

اما عن المسائل التى للمشرع أن يتدخل لتنظيمها ، دون أن تكون حكرا عليه بنص دستورى صريح ، فهى تشكل المجال الذى يستطيع المجلس النيابى أن يأذن للسلطة التنفيذية باتخاذ مراسيم اشتراعية بشأن الموضوعات الداخلة فيه ، لتنظيمها تنظيما مبتدأ أو لتعديل أو الغاء القوانين التى سبق له وأن أصدرها بشأنها :

ثالثا : المدى القانونى للمراسيم الاشتراعية :

تتمتع المراسيم الاشتراعية ، فى الحدود السابق ذكرها ، بقوة قانونية استثنائية تميزها عن المراسيم العادية التى تصدر عن السلطة الإجرائية .

فبوسع هذه المراسيم الاشتراعية أن تعدل أو تلغى القوانين التى صدرت بتنظيم الموضوعات التى حددها المشرع فى قانون التأهيل بولها ، من باب أولى بنفس القوة فى مواجهة الأحكام

(٣٣) فقد جاء بهذه الفتوى النص التالى :

"... certaines matières sont réservées à la loi, soit en vertu des dispositions de la Constitution, soit par la tradition constitutionnelle republicaine .... que le législateur ne peut, dès lors, étendre à ces matières le compétence du pouvoir réglementaire; mais qu'il peut se borner à poser les règles essentielles en laissant au Gouvernement le soins de les compléter".

راجع النص الكامل لهذه الفتوى فى : R. D. P., 1953, PP. 170-171.

التنفيذية لهذه القوانين والتى ما كان للحكومة أن تمسها دون المساس بالقوانين الصادرة تطبيقا لها (٣٤) .

ولكن هل للمرسوم الاشتراعى أن يمس قوانين صدرت بعد صدور القانون المرخص للسلطة الإجرائية باتخاذ هذا المرسوم مع افتراض أنه صدر فى المدة المحددة لذلك ؟

لقد أثار CHAPUS (٣٥) هذا السؤال بمناسبة تعليقه على قانون التأهيل الذى أصدره البرلمان الفرنسى بتاريخ ١٩٥٣/٧/١١ ، مشيرا إلى أن الإجابة عليه تعتمد على التعريف الذى يمكن إعطاؤه للقوانين النافذة les lois en vigueur وهل يقصد بها القوانين النافذة عند صدور قانون التأهيل فقط ، أم إنها تشمل ، إضافة إليها ، القوانين الصادرة بعد ذلك .

ويرى إجابة على هذا السؤال ضرورة التعرف على إرادة المشرع صريحة ، عبر النصوص ، أم ضمنية ، عبر الأعمال التحضيرية ، فإذا لم تتجه هذه الإرادة إلى استبعاد القوانين الصادرة بعد صدور قانون التأهيل كان للمراسيم الاشتراعية المتخذة بناء على هذا القانون ، أن تعدل لها أو تلغيها .

هذا الرأى ، على ما يرى الباحث ، يصعب قبوله لتعارضه مع الطابع الاستثنائى للمراسم الاشتراعية الذى يفرض تضييق مجالها ليقتصر فقط على القوانين النافذة وقت صدور قانون التأهيل فقط

---

(٣٤) أنظر

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit, p. 966.

(٣٥) المرجع السابق ، ص ٩٦٦ - ٩٦٨ .

،ولأ ن تدخل المشرع اللاحق لتنظيم بعض المسائل التى رخص للسلطة الإجرائية بتنظيمها ، يعتبر من جانبه عدولا ضمنيا وجزئيا عن هذا الترخيص ،وكان الأولى أن يقال إن المشرع إذا لم يأذن صراحة للسلطة الإجرائية بالمساس بهذه القوانين ، فليس لها أن تفعل ذلك .

وعلى ذلك إذا اتخذت الحكومة مرسوما اشتراعيا فى غير المواضع المعينة فى قانون التأهيل ،فإن هذا المرسوم يكون عرضة للإ بطال لتجاوزه حدود السلطة المعطاه لها .

على أية حال ،لا خلاف على أن القانون الذى يمتنع ، بطريقة قاطعة ، على المراسيم الاشتراعية أن تخالفه هو ، بيقين القانون الصادر بالإذن للسلطة الإجرائية باتخاذ هذه المراسيم (٣٦) .

وهكذا قضى مجلس شورى الدولة اللبنانى فى حكمه الصادر بتاريخ ١٩٥٥/١١/٩ بإلغاء مرسوم اشتراعى ادخل تعديلات فى نظام إدارة الأوقات الإسلامية ، وهو موضوع لم يرد له ذكر فى قانون التأهيل الذى استندت عليه الحكومة فى اتخاذها له (٣٧) .

كما قضى فى حكمه بتاريخ ١٩٦٤/٦/١٨ بإلغاء المرسوم الاشتراعى رقم ٤ الصادر فى ١٩٥٩/٦/١٢ الذى تناول بالتنظيم موضوع التعليم وهى مسألة لم ترد فى القانون الصادر فى ١٩٥٨/١٢/١٢ الذى اتخذ هذا المرسوم بناء عليه (٣٨) .

(٣٦) أنظر ، الدكتور ، جان باز ، الوسيط فى القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٤١١ .

(٣٧) أنظر ، المجموعة الادارية ، ١٩٥٧ ،ص ٦٣

(٣٨) حكم غير منشور ، أشار إليه الدكتور جان باز ،الوسيط فى القانون الادارى ، المرجع السابق ص ٤١٢

المطلب الثالث
القيد الزمنى

أولا : اسلوب تحديد مدة التأهيل :

لا يسمح المشرع اللبنانى للسلطة الإجرائية باتخاذ مراسيم اشتراعية فى الوقت الذى تشاء ، بل إنه قيد اختصاصها فى هذا الشأن بفترة زمنية معينة ، فكيف كان ذلك ؟

لم يشأ المشرع اللبنانى ، وقد أحسن صنعا ، أن يربط هذه الفترة بظروف معينة كما فعل نظيره المصرى فى القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ مثلا الذى جاء به النص على أن " يفوض رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون ، خلال الظروف الاستثنائية القائمة ، فى جميع الموضوعات التى تتصل بأمن الدولة وسلامتها ، وتعبئة كل امكانياتها البشرية والمادية ، ودعم المجهود الحربى والاقتصاد الوطنى ، وبصفة عامة فى كل ما يراه ضروريا ، لمواجهة الظروف الاستثنائية (٣٩) .

ذلك أن هذا الأسلوب فى تحديد مدة المراسيم الاشتراعية يثير كثيرا من التساؤلات حول فعالية هذا القيد بالنسبة للسلطة التنفيذية : ما هى الظروف الاستثنائية ؟ ومتى تبدأ ومتى تنتهى؟ وهل يمكن الاستهداء فى هذا المجال بنظرية الظروف الاستثنائية

---

(٣٩) الجريدة الرسمية ،عدد رقم ٦٣ فى ١٩٦٧/٦/١ .
هذا وقد كان هذا القانون محلا لنقد الفقه ، راجع مثلا ، الدكتور ثروت بدوى ، القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٢ ، ص ٣٧٥ وما بعدها

التى كرسها القضاء الإدارى ؟ كل هذه اسئلة تثير الكثير من التردد مما يعطى مجال واسعا " لسلطة التقدير للإدارة "

ولذلك جاء اختيار المشرع اللبنانى لأسلوب تحديد هذه المدة بالوحدات الزمنية موفقا حيث لا يترك مجالا للسلطة التقديرية للإدارة بشأنها سواء كان ذلك بالنسبة لبدايتها ، أو بالنسبة لنهايتها ،مما يتفق مع الطابع الا ستثنائى للمراسم الاشتراعية

واتساقا مع ذات الفكرة ، يرى الباحث ان من غير الملائم من الناحية السياسية على الأقل أن تستغرق المدة التى يرخص فيها البرلمان للسلطة الإجرائية بإتخاذ مراسيم اشتراعية المدة المتبقية من الفصل التشريعى للبرلمان أو ، من باب اولى ، أن تتجاوزه لتشمل جزءا من الفصل التشريعى للبرلمان الذى يليه ، فقد تأتى الانتخابات بأغلبية برلمانية مختلفة عن الأغلبية البرلمانية السابقة ، قد يكون لها تقييم مختلف للدواعى التى أدت إلى الترخيص للحكومة فى استخدام المراسيم الا شتراعية

وفى كل الأحوال ليس من المناسب أن تطول الفترة المقررة لاتخاذ المراسيم الاشتراعية فقد تتغير الظروف التى دعت إلى الترخيص للسلطة الإجرائية باتخاذها ، مما يفقد مبرر اللجوء إليها ، وإن كان للبرلمان فى هذه الحالة أن يعدل عن التصريح الذى أعطاه للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية وذلك بسن تشريع جديد يقصر من مهلة اتخاذ هذه المراسيم ، وهو مسلك لا حرج عليه من الناحية القانونية حيث أنه إعمال لقاعدة مشهورة فى مجال القانون العام ألا وهى قاعدة تقابل أو توازى الأشكال

ثانيـا : سلطـة مجلس النواب أثنـاء فتـرة التأهيـل :

ولكن ، هل يمتنـع على مجلس النواب أن يتدخل ، أثنـاء هذه المدة، لتنظيـــم المسائل التـى أجاز للسلطـة الإجرائيـة اتخاذ مراسيـم اشتراعيـة بشأنهـا ؟

إن الإتجـاه الرافض لتدخل البرلمـان يمكنـه الاستنـــاد إلى الحجج التاليـة (٤٠) :

من جهة إن تدخل المجلس النيابـى لتنظيـم مسائل رخص السلطة الإجرائيـة بتنظيمهـا بمراسيـم اشتراعيـة قد يسبب بعض الاضطراب لوجود سلطتيـن تمارسان نفس الاختصـاص مما قد ينجم عنه بعض المخاطر خصوصا فى الظروف الا ستثنائيـــة .

ومن جهة أخرى ،جرى العمل فى ظل الجمهورية الفرنسيـة الثالثـة على امتنـاع البرلمـان عن التدخل أثنـاء هذه المدة ، وهو الاتجـاه الذى أقره دستـور الجمهورية الخامسـة حيث جاء بالمـادة ٤١ منه النص على أنه " إذا تبيـن أثنـاء الإجراء التشريعـى أن اقتراحـا " أو تعديلا يخالف ... تفويضـا منح بمقتضـى المادة ٣٨ ، فإن الحكومة تستطيـع أن تدفـع بعدم قبولـه : " وذلك بغض النظـر عما إذا كانت هذه الأخيـرة قد تدخلت لتنظيـم هذه المسائل أم لا .

ومع ذلك ، إن من التجـاوز الإدعـاء بأن تدخل البرلمـان لتنظيـم هذه المسائل من عدمه رهن بمشيئـة الحكومة ، ذلك أنه وإن كان لها أن تعترض على تدخله ، فى صورة دفـع بعدم القبـول ، إلا أنها ليست صاحبـة الكلمـة النهائيـة فى ذلك ، والأمـر متروك ، بنص الدستـور ، للمجلس الدستـورى ليفصـل فيـه بقـرار ملزم للطرفيـن (٤١) .

(٤٠) راجع فى ذلك : الدكتـور عمر حلمي فهمي ، الوظيفـة التشريعيـة لرئيـس الدولـة ... ، المرجع السابـق ،ص ٣٨٦

(٤١) فقـد جاء بالفقـرة الثانيـة من المـادة ٤١ من الدستـور النص على أنه :

"En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de

على أية حال ، لا محل للاحتجاج بهذا النص فى لبنان حيث يخلو الدستور اللبنانى من نص مماثل لنص المادة ٣٨ من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ ، ولا وجه للاستناد على ما جرى عليه العمل فى فرنسا فى ظل الجمهورية الثالثة لحرمان مجلس النواب اللبنانى من ممارسته اختصاصاته الأصلية .

والوسيلة الوحيدة التى تستطيع السلطة الإجرائية استخدامها للأعتراض على تدخل البرلمان لتنظيم مسائل رخص لها تنظيمها قبل انقضاء المدة المحددة لذلك هى التى نص عليها المادة ٥٧ من الدستور التى جاء بها " لرئيس الجمهورية ، بعد اطلاع مجلس الوزراء، حق طلب إعادة النظر فى القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه . وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح فى حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى فى شأنه ، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا " . وفى حالة انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذا حكما ووجب نشره ".

هذه المادة ،كما هو ظاهر من صياغتها ، تسمح لرئيس الجمهورية، بعد أن يحيط مجلس الوزراء علما بذلك؟ بالاعتراض على ما قد يصدره مجلس النواب من قوانين منظمة لمسائل سبق له وأن أجاز للسلطة الإجرائية تنظيمها بمراسيم اشتراعية ، استنادا إلى أن هذه القوانين خالفت قانون التأهيل لتدخلها قبل انقضاء المدة المحددة

---

l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demonde de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours".

لاتخاذ هذه المراسيم ، مما يجعله فى حل من اصدار هذا القانون فى المدة المحددة لذلك .

غير أن هذه الوسيلة ذات فعالية محدودة حيث أن اعتراض رئيس الجمهورية على هذا القانون يسقط فى حالة موافقة مجلس النواب عليه مرة ثانية بالأغلبية المطلقة من مجموع الأعضاء المكونين له قانونا، . ويصبح هذا القانون الذى أقره المجلس للمرة الثانية بمثابة إلغاء ضمنى لقانون التأهيل الذى سنه المجلس بشأن المسألة التى نظمها مما لا يسمح معه ،والحالة هذه ، بمواصلة إصدار المراسيم الاشتراعية بشأن هذه الأخيرة .

ثالثا : أثر انقضاء فترة التأهيل :

على كل حال ، هناك أمر لا خلاف عليه وهو أنه يترتب على انقضاء المدة التى حددها المشرع لاتخاذ المراسيم الاشتراعية ،زوال اختصاص الحكومة فى هذا الصدد ،بمعنى أنه ليس لها أن تصدر مراسيم جديدة أو تعديل ما سبق لها وأن أصدرته ، فقد أجاز لها المشرع ، بصفة استثنائية ، اتخاذ مراسيم اشتراعية لمدة محددة معلومة البداية والنهاية ، فإذا ما انقضت هذه المدة ، انقضى اختصاص الحكومة على الفور ، وعليه تكون المراسيم الصادرة بعد ذلك عرضة للإبطال أمام مجلس شورى الدولة (٤٢) .

ولكن أليس من سبيل إلى المساس بهذه المراسيم الاشتراعية بعد زوال الميعاد المحدد لا تخاذها ؟ بلى تستطيع الحكومة ذلك .

(٤٢) راجع فى ذلك ،الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٢ ، الدكتو جان باز ، الوسيط فى القانون الادارى ... ، المرجع السابق ، ص ٤١١ ، شفيق حاتم ، القانون الادارى ،المرجع السابق ، ص ٢٤ .

فلها أن تسلك الطريق الطبيعي تماما لذلك بان تتقدم إلى مجلس النواب بمشروع قانون تضمنه ما ترى من الملائم ادخاله من تعديلات على هذه المراسيم الاشتراعية ،وهو الاسلوب الذى لجأت إليه لتعديل بعض أحكام المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ بشأن التنظيم الادارى (٤٣) .

ولها أيضا أن تطلب من المجلس منحها الإذن باتخاذ مراسيم اشتراعية لكي تستطيع تعديل ما سبق لها وأن أصدرته منها ،وهو ما فعلته حكومة الرئيس رشيد كرامي المشكلة في ١٩٨٤/٥/٣١ حيث طلبت هذا الترخيص " لمدة تسعة أشهر ،يصار في خلالها إلى تحقيق ما اتفق عليه ، لجهة إعادة النظر في المراسيم الاشتراعية التي صدرت في فترة ١٩٨٢ - ١٩٨٣ ،والتي تقضي المصلحة العامة والمستجدات إعادة النظر فيها " (٤٤) .

ولها ،أخيرا أن تلجأ لبلوغ نفس الغاية إلى المراسيم بوضع مشروعات القوانين المعجلة موضع التنفيذ وذلك في إطار المادة ٥٨ من الدستور (٤٥)

---

(٤٣) أنظر : حسن الحلبي ، الوجيز في الإدارة العامة ، الجزء الأول ، تكوين الإدارة اللبنانية ، بيروت ، المركز الإقليمي للدراسات والأبحاث ، ص ٢٠٠ - ٢٠١

(٤٤) راجع نص هذا البيان في الدكتور يوسف قزما خورى ،مشاريع الإصلاح والتسوية في لبنان ، الجزء الثاني ، ١٩٨٠ - ١٩٨٩ ، بيروت ، دار الحمراء ، ١٩٨٩ ،ص ٥٢٠

(٤٥) أنظر في هذا الأسلوب المستشار عبده عويدات ،النظم الدستورية ، المرجع السابق ص ٥٣٠ - ٥٣٦ ، الدكتور ادمون رباط ،الوسيط في القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٧٥٨ - ٧٦٦ ،الدكتور محسن خليل ، الطائفية والنظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ - ٣٠١

فقد نصت هذه المادة على أن " كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك فى مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضى أربعين يوما من طرحه على المجلس ، وبعد إدراجه فى جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضى هذه المهلة دون أن يبت به ،أن يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء " .

ولقد استخدمت الحكومة هذا الأسلوب لتعديل العديد من المراسيم الاشتراعية ومنها المرسوم الاشتراعى رقم ١١ الصادر فى ١٩٥٩/٦/١٢ بشأن تنظيم الإدارات العامة المعدل بالمرسوم رقم ٥٨ بتاريخ ١٩٨٢/١٢/١٥ القاضى بوضع مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ٥٠٧٠ بتاريخ ١٩٨٢/٤/٨ موضع التنفيذ ، ولإلغاء العديد منها كالمرسوم الاشتراعى رقم ١١٩ بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ الخاص بمجلس شورى الدولة الذى ألغى بموجب المرسوم رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ القاضى بوضع مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ٨٠٨٥ فى ١٩٧٤/٥/٣١ موقع التنفيذ.

المطلب الرابع
القيد الإجرائى

يتمثل هذا القيد فيما يفرضه المشرع من التزام على السلطة التنفيذية بضرورة عرض المراسيم الاشتراعية على المجلس النيابى فى تاريخ معين يحل فى نهاية الفترة المحددة لاتخاذها (٤٦) أو

(٤٦) وهو ما نصت عليه المادة ٣٨ من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ .

عند عقده لأول جلسة بعد انتهاء مدة اتخاذ هذه المراسيم (٤٧) ، وذلك لتفادى ما قد تلجأ إليه من تأجيل لهذا العرض سواء تم ذلك عن أهمال أو عن قصور (٤٧)

ولقد أخذ مجلس النواب فى لبنان بذات القيد ، فمثلا القانون الصادر فى ١٩٥٨/١٢/١٢ الذى حوى مادة وحيدة ، نص على أن " تعرض المراسيم الاشتراعية المتخذة عملا بهذا القانون على مجلس النواب خلال المهلة المبينة أعلاه " أى مهلة ستة أشهر فما هو مضمون هذا الالتزام " بالعرض " ؟ وما هى الآثار المترتبة على عدم إحترامه ؟

أولا : مدلول العرض على المجلس النيابى :

يقصد بالعرض ، كالتزام واقع على كاهل الحكومة ، قيام هذه الأخيرة بعمل إيجابى يكمن فى إيداع هذه المراسيم الاشتراعية لدى البرلمان ، ومتى تمت هذه العملية فإن الحكومة تكون قد أوفت بإلتزامها حيث أن كلمة عرض تقابلها فى الفرنسية كلمة إيداع déposition و(٤٨) .

ولكن يجب أن ينصرف مفهوم العرض إلى إيداع نصوص المراسيم الاشتراعية بالكامل ولا يكفى فى هذا الشأن مجرد كتابة خطاب يتلى فى المجلس مرفقا به كشف ببيان المراسيم الاشتراعية

(٤٧) وهو القيد الذى قررته المادة ١٠٨ من الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٧١

(٤٧) وهو القيد الذى قررته المادة ٣٨ من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨

(٤٨) أنظر فى مفهوم العرض على المجلس النيابى بصفة عامة ، الدكتور السيد صبرى ، اللوائح التشريعية ، مطبعة لجنة التاليف والترجمة والنشر ، ١٩٤٤ ، ص ٨٢ - ٩١

المطلوب ايداعها من غير أن تودع فعلا ، حتى يتمكن البرلمان من بسط رقابته على كافة التفاصيل لا أن تقتصر على مجرد عموميات .

وباستيفاء الحكومة لهذا الإجراء فى المدة القانونية يكون قد تم صحيحا حتى ولو لم يتم تسجيل المراسيم الاشتراعية فى قيود المجلس النيابى (٤٩) .

ومع ذلك ،يذهب البعض إلى إعطاء عملية العرض معنى واسعا لكى تتضمن ، إضافة إلى إيداع نصوص هذه المراسيم ، مناقشة المجلس النيابى لهذه الأخيرة والتصويت عليها بالموافقة أو بالرفض (٥٠) .

هذا الرأى ، على ما يبدو للباحث ، إضافة إلى أنه يعطى لعملية العرض مفهوما يتجاوز بكثير مدلولها الاصطلاحى الذى يقصرها ،على ما سبق القول ، على تقديم نصوص هذه المراسيم ، يربط حيث لا رابط بين ما يدخل فى التزام الحكومة طبقا للنص وما هو عائد إلى صلاحية البرلمان ويشمل مناقشة هذه النصوص والاقتراع عليها .

صحيح أن الحكمة من النص على التزام الحكومة بعرض المراسيم الاشتراعية على المجلس النيابى هى تمكين هذا الأخير من بسط رقابته عليها بالسرعة المناسبة تفاديا لتراخى الحكومة ، عن قصد

---

(٤٩) مجلس شورى الدولة ، ١٩٥٩/١٠/٨ ، المجموعة الادارية ، ١٩٥٩ ،ص ١٧٩ .

(٥٠) الدكتور سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٩١ .

أو عن إهمال ، فى القيام بذلك ، إلا أن ذلك لا يعنى مطلقا التزام هذا الأخير بالمبادرة الى دراستها والتصويت عليها ، والدليل على ذلك تراخى المجالس النيابية ، بصفة عامة ، ومجلس النواب اللبنانى بصفة خاصة ، فى مناقشة هذه المراسيم والتصويت عليها باستثناء تلك التى يكون للأعضاء مصلحة فى إلغائها (٥١) .

فكيف يستساغ القول ، والحالة هذه ،أن " العرض " على المجلس النيابى يشتمل إيداع نصوص المراسيم الاشتراعية ومناقشة المجلس النيابى لها والتصويت عليها ؟

ثانيا : سلطة مجلس النواب إزاء المراسيم المعروضة عليه :

وباتمام العرض على المجلس النيابى فى المدة القانونية يثور التساؤل عن سلطة البرلمان إزاء المراسيم الاشتراعية المعروضة عليه.

(١) من المتصور أن يتخذ البرلمان إزاء هذه المراسيم موقفا سلبيا متمثلا ، كما سبقت الإشارة حالا ، فى تراخيه فى التصديق عليها أو عدم التصديق عليها مطلقا لتظل " قابعة فى محفوظات المجلس ، بجانب سائر المشاريع والأوراق المتكدسة فى مستودعاته ". (٥٢)

---

(٥١) الدكتور سليمان الطماوى ،النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ،الطبعة الخامسة ، ١٩٨٤ ،ص ٤٧٣ .

(٥٢) الدكتور ادمون رباط ،الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع السابق ،ص ٧٧٥ .

فى هذه الحالة تستمر هذه المراسيم الاشتراعية متمتعة بقوة القانون إلى ما لانهاية إلى أن يتعرض لها المجلس النيابى ويرى فيها رأيا آخر (٥٣) .

(٢) ومن المتصور أيضا ،وهذا هو الوضع الذى يجب أن يكون عليه موقف المجلس ، أن يسلك هذا الأخير مسلكا ايجابيا يتمثل فى التعرض لهذه المراسيم بالمناقشة والبحث الذى ينتهى بالاقتراع عليها .

فإذا وافق المجلس على المراسيم الاشتراعية المعروضة عليه أصبحت كالقانون سواء بسواء ولا يغدو ممكنا الطعن فيها بالالغاء لدى مجلس شورى الدولة (٥٤) .

والموافقة البرلمانية على هذه المراسيم قد تكون صريحة إذا حدث التصديق عليها بعد مناقشة نصوصها والتداول بشأنها (٥٥) .

وقد تكون ضمنية وذلك فيما لو تصدى المجلس النيابى لبعض أحكام المرسوم الاشتراعى وعدل فيها ، وإذا لم يتضمن المرسوم سوى

(٥٣) الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

(٥٤) أنظر فى ذلك : الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ٤٣ ،الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ،ص ٣١٥ ، شفيق حاتم ،القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ، الدكتور ابراهيم شيحا ،النظام الدستورى ... ، المرجع السابق ،ص ٥٥٣ .
وهو الرأى الذى كان الفقه الفرنسى مستقرا عليه فى ظل الجمهورية الثالثة ، راجع فى ذلك :

L. DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel, op.cit., P. 783.

(٥٥) الدكتور مصطفى أبو زيد ،القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٤٣ ، شفيق حاتم ، القانون الا دارى ، المرجع السابق ،ص ٢٥

مادة واحدة ينحصر التصديق بهذه المادة (٥٦) ، وقد تكون الموافقة ضمنية أيضا إذا أقدم المشرع على الاستناد إلى المرسوم الاشتراعي (٥٧) .

(٣) وللمجلس النيابي ، بعد مناقشة هذه المراسيم ، أن يرفض التصديق عليها ، فما هو أثر عدم التصديق ؟ إن الإجابة على هذا السؤال لا تثير مشكلة عسيرة الحل وذلك فى الحالة التى يحدد المشرع ، دستوريا كان أم عاديا ، الأثر الناجم عن عدم التصديق ، وهو ما فعله المشرع الدستورى فى فرنسا (٥٨) ، وفى مصر (٥٩).

أما عن الوضع فى لبنان ،الذى يشبه الوضع فى فرنسا فى ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة والوضع فى مصر فى ظل دستور ١٩٢٣ ، فيتمثل فى سكوت المشرع عن معالجة الأمر ،وكان على الفقه أن يحاول سد هذه الثغرة فى التشريع (٦٠) .

ذهب رأى دافع عنه DUGUIT الى أن رفض المجلس النيابى التصديق على هذه المراسيم يترتب عليه زوالها بأثر رجعي بما فى ذلك جميع الأعمال التى اتخذت بناء عليها منذ صدورها وحتى عدم الموافقة البرلمانية عليها باستثناء الأعمال التى انشأت مراكز ذاتية أو رتبت حقوقا مكتسبة بحجة أن تنفيذ هذه المراسيم مشروط

---

(٥٦) شفيق حاتم ، القانون الا دارى ، المرجع السابق ،ص ٢٥ .

(٥٧) الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الادارى ، المرجع السابق ،ص ٤٠٠

(٥٨) حددت المادة ٣٨ من دستور ١٩٥٨ هذا الجزاء بالقول أن هذه الأوامر " تصبح لا غية " .

(٥٩) بينت المادة ١٠٨ هذا الجزاء بقولها إذا لم تعرض هذه اللوائح " زال ما كان لها من قوة القانون "

(٦٠) راجع

L. DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel.., op.cit., p. 785.

بعدم تحقق الشرط الفاسخ وهو عدم التصديق عليها من قبل البرلمان.

إلا أن هذا الرأى ،بالرغم من النفوذ العلمى الكبير لمن قال به ، لم يكن له تأثيره لدى الفقه الذى أنكب على تحديد أثر عدم التصديق على المراسيم الاشتراعية فى لبنان ، قاصرا هذا الأثر بالنسبة للمستقبل فقط حيث أن نص القانون على وجوب عرض المراسيم الاشتراعية على السلطة التشريعية لا يؤثر على قابليتها للتنفيذ قبل عرضها وهى تظل نافذة إلى أن يتم رفض هذه الأخيرة التصديق عيها (٦١) .

فى الواقع ،إن اعتبار عدم تصديق البرلمان على هذه المراسيم بمثابة الشرط الفاسخ الذى يرتب زوال المراسيم الاشتراعية وما بنى عليها بأثر رجعى لا يمكن القول به ،على ما يرى الباحث ، إلا بناء على نص تشريعى صريح يقرر فيه البرلمان بطلان هذه المراسيم بطلانا مطلقا لاعتداء السلطة الاجرائية ، فى إصدارها ، إعتداء صارخا على اختصاصات السلطة التشريعية . وذلك عملا بقاعدة أصولية تقضى بعدم رجعية القوانين إلا إذا قرر المشرع غير ذلك صراحة ، نظرا لما يسببه إعمال قاعدة الرجعية من اضطراب وعدم استقرار فى المعاملا ت .

(٤) وهكذا ، يمارس مجلس النواب ، إزاء المراسيم الإشتراعية ، سلطات واسعة فله أن يتراخى فى التعرض لها وله أن يتعرض لها بالبحث والمناقشة لينتهى إلى الموافقة على نصوصها كلية أو رفضها كلية أو التصديق على بعض أحكامها دون البعض الآ خر .

---

(٦١) أنظر فى ذلك : الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ،ص ٣٧ ، الدكتور جان باز ،الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤١٠ ، شفيق حاتم ، القانون الإ دارى ،ص ٢٤

ومع ذلك ذهب رأى إلى أن سلطة مجلس النواب مقصورة على أحد خيارين (٦٢) : - إما أن يوافق على المرسوم الاشتراعى بجميع نصوصه أو يرفضه بجميع نصوصه بالكامل حيث أن العرض عليه يشتمل على جميع نصوص المرسوم الاشتراعى لا على جزء منها دون الجزء الآخر ، وإذا أراد المجلس النيابى أن يعدل بعض نصوص هذا المرسوم فله ذلك ، ولكن عليه أولا : أن يقر نصوصه بالكامل ثم يقوم بتعديله عن طريق الموافقة على مشروع قانون يتضمن هذا التعديل .

هذا الرأى يصف على ما يبدو ما جرى عليه العمل من أن مجلس النواب يوافق عادة على المرسوم الاشتراعى بكامل نصوصه أو يرفضه بكامل نصوصه ، غير أن هذا الذى جرى عليه العمل لا يرقى إلى مرتبة القاعدة القانونية الملزمة للمشرع الذى له ، طبقا لصلاحياته الدستورية ، أن يعدل فيما سبق له وأن أصدره من قوانين ، فكيف ينكر عليه . والأمر كذلك القدرة على تعديل مراسيم اشتراعية سبق له وأن اذن للحكومة باتخاذها تحت رقابته واشرافه ؟

ثالثا : آثار عدم العرض على المجلس النيابى :

اختلف الباحثون فى تحديد ما يترتب على اهمال الحكومة عرض ما تصدره من مراسيم اشتراعية على المجلس النيابى فى المدة المحددة ، وذلك فى الحالة التى سكت فيها المشرع عن بيان هذه الآثار كما هو الحال فى لبنان (٦٣) .

(٦٢) الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ،ص ٣١٦ .

(٦٣) يلاحظ أن المشرع الدستورى فى كل من مصر وفرنسا حسم هذه المسألة مرتبا نفس الجزاء القانونى على حالتى عدم عرض هذه المراسيم على المشرع للتصديق عليها ورفض هذا التصديق

(١) ذهب رأى دافع عنه JEZE (٦٤) إلى أن التـزام الحكومة بعرض هذه المراسيم على المجلس النيابـى هو التـزام ذو طبيعـة سياسيـة هدفه تنظيـم العلاقـة بيـن الحكومة والمجلس المذكور وليس التزامـا قانونيـا من شأن عدم الوفـاء بـه المساس بالوجـود القانونـى للقرارات التـى لـم تعرض خلال الفتـرة المحددة ، وعلى ذلك يترتـب على الإخلال به إثارة المسئوليـة السياسيـة للحكومة ، وليس إنهاء الوجود القانونـى لهذه المراسيـم ، وعلى البرلمـان ، إن شاء ، إجبار الحكومة ، بمـا لديـه من وسائل سياسيـة كالسـؤال والتحقيـق والا ستجواب ، على تقديـم نصوصهـا إليـه .

من الممكن أن يقال تدعيمها لهذا الرأى ، فيمـا يخص الوضـع فـى لبنـان ، أن المشرع اللبنانـــى لا يحرص دائمـا على تضميـن التشريعـات التـى يؤهل بموجبهـا الحكومة إصدار مراسيم اشتراعيـة ، نصـا يلزمهـا بتقديـم هذه المراسيـم إليـه فـى مدة محددة ، فهو مثلا لـم يقرر إلتزامـا كهذا فـى بعض القوانيـن الشهيـرة الصـادرة فـى هذا المجال كقانـون ١٩٢٩/١٢/٢٦ ، وقانونـى ٣ و٥ يونيـه ١٩٦٧ ، (٦٥) مما قد يستفـــاد منه أن التزامـا كهذا هو أقرب الى الالتـــزام السياســى منه إلى الالتـــزام القانونـى .

هذا الرأى يتعـذر التسليـم بـه لسببيـــن : - السبب الأول ، ويتعلـق بقواعد تفسيـر النصـوص ، يخلص فـى أنه لا ينبغـــى ،كما قرر DUGUIT ، تفسيـر نص قانونـى وضعـه المشرع بطريقـة تفقـده كل

(٦٤) أنظر عرضا لهذا الرأى فـى :
L. DUGUIT, Traite ́de droit .., op.cit., P. 787.
الدكتـور عمر حلمى فهمى ،الوظيفـة التشريعيـة ... ، المرجع السابـق ، ص ٣٨٨ .

(٦٥) راجع : الدكتـور جان باز ، الوسيـط فـى القانـون الادارى ، المرجـع السابـق ،ص ٤١١ .

اثر قانونـى (٦٦) ، والقول بغيـر ذلك يعنـى أن المشرع يشغل نفسـه بوضـع نصوص لا قيمـة لها ،وهو أمر يتنـزه عنه .

والسبـب الثانـى ويستنـد على القانون المقارن ، يخلص فـى أن الدساتيـر التـى نظمت اختصاص الحكومة بإصـدار أعمال مماثلـة للمراسيـم الاشتراعيـة كدستـور ١٩٥٨ الفرنسـى ودستـور ١٩٧١ المصرى رتبـت جـزاء قانـونيـا علـى عـدم العـرض على المجلس النيابـى (٦٧) ، مما يقطع بأن هذا الالتـزام ذو طبيعـة قانونيـة وليس ذا طبيعـة سياسيـة .

(٢) ولا محل ،أيضا ،لموافقـة CHAPUS (٦٨) فيمـا ذهب إليـه ،معتمـدا علـى التفرقـة المعلومة فـى قضـاء مجلس الدولـة بيـن الإجراء الجوهرى والإجراء غير الجوهرى ، من أن عدم عرض هذه المراسيـم على مجلس النواب فـى المدة المحددة لذلك لا يرتـب آثـارا قانونيـة باعتبـاره إجراء غير جوهرى .

صحيـح أنه يشيـر إلى حكم لمجلس الدولـة الفرنسـى صـادر بتاريـخ ١٩٢٤/٦/٢٧ بشأن الطعن فـى مرسوم اتخذتـه الحكومة فـى ١٩٢٠/٢/١٧ بنـاء علـى قانون بتاريـخ ١٩١٨/٢/١٠ يرخص لها باتخـاذه ، والذى لم يودع لدى مكتب البرلمـان فـى مدة شهر وذلك بالمخالفـة لنص المـادة الأولـى من هذا القانـون ، وهو الحكم الذى قرر فيـه مجلس الدولـة ، صراحة أن إيداع المرسـوم فـى المدة المحددة ليس

(٦٦) أنظر :
L. DUGUIT, Traité de droit.., op.cit., p. 786.

(٦٧) أنظر المادتيـن ٣٨ من الدستـور الفرنسـى و١٠٨ من الدستـور المصرى اللتيـن سبقـت الإشـارة إليهمـا غير مرة .

(٦٨) راجع .
R. CHAPUS, La loi d'habilitation .., op.cit., pp. 969-970.

سوى إجراء شكلى غير جوهرى لا يترتب على عدم مراعاته إلغاء هذا المرسوم .

إلا أن هذا الرأى لم يعد ، منذ صدور دستور سنة ١٩٥٨ ، معبرا عن حقيقة القانون الوضعى الفرنسى ذلك أن هذا الدستور قد حسم الأمر مقررا إلغاء الأوامر التى لم يعرض مشروع قانون التصديق عليها فى الفترة التى حددها مما يكشف عن الطابع الجوهرى والأساسى للإجراء الخاص بعرض هذه الأعمال على المجلس النيابى ، فكيف يمكن، والأمر كذلك ، الأخذ برأى CHAPUS فى إطار القانون اللبنانى ؟

بل إن DUGUIT (٦٩) يذهب ، تقديرا منه لأهمية هذا الإجراء، إلى حد القول بأن إغفاله يرتب زوال آثار المراسيم بقوانين بأثر رجعى ما لم يتعلق الأمر بحق مكتسب أو بمركز شخصى ، وذلك انطلاقا من أن نفاذ هذه المراسيم مشروط بعدم تحقق الشرط الفاسخ وهو عدم إيداعها لدى المجلس النيابى فى المدة التى حددها القانون.

هذا الرأى بدوره يتعذر التسليم به إذ أنه مبنى على افتراض لا يستند إلى الإرادة الصريحة أو الضمنية للمشرع ولذلك لم يكن له ، بالرغم من النفوذ العلمى لصاحبه ، من تأثير لدى الفقه الذى قصر جانب منه أثر عدم العرض على المجلس النيابى على كون المراسيم الاشتراعية عرضة للإبطال لمخالفتها للقانون الذى رخص للحكومة بإصدارها (٧٠) ، وذهب البعض الآخر الى القول بأن هذا الأثر يكمن

---

(٦٩) أنظر :
L. DUGUIT, Traité de droit.., op.cit., p. 785.

(٧٠) راجع : الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ، ص ٣١٥ ، شفيق حاتم ، القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

فى إنهاء الوجود القانونى لهذه المراسيم ، فورا بالنسبة للمستقبل فقط (٧١) .

ويبدو للباحث أن هذا هو الرأى الصواب حيث أن المشرع بنصه على ضرورة عرض هذه المراسيم الاشتراعية على البرلمان فى أجل محدد ،يكون قد أخضع استمرارها فى انتاج أثرها الاستثنائى وغير العادى ، بعد هذا الأجل لاستيفاء هذه الشكلية الجوهرية ، فإذا تراخت الحكومة فى ذلك فإن النتيجة المنطقية المترتبة على هذا المسلك هو زوال أثر هذه المراسيم بالنسبة للمستقبل فقط .

(٤) تبقى الاشارة الى أن شرط العرض على المجلس النيابى يلعب دورا جوهريا فى تمييز المراسيم الاشتراعية عن نوع آخر من المراسيم له ذات القوة القانونية وهى المراسيم الصادرة بتعديل أو اكمال القوانين الوضعية بناء على ترخيص من المشرع (٧٢) .

ومن أمثلة هذه المراسيم ما نص عليه القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٦ الصادر فى ١٩٦٦/١/٢٦ الذى جاء فى مادته الأولى النص على أنه " أجيز للحكومة خلال مهلة سنة من تاريخ نشر هذا القانون تعديل وإكمال التشريع العام والخاص المتعلق بالمصالح المستقلة وسائر المؤسسات العامة الرسمية التابعة للدول أو للبلديات ، وذلك بمراسيم تتخذ فى مجلس الوزراء وغايتها إعادة تنظيم هذه المصالح والمؤسسات لجهة تنظيمها وتوحيدها وإلغائها " ، والقانون رقم ٢٨ الصادر فى ١٩٦٧/٥/٩ بشأن " تعديل وإكمال التشريع المتعلق

(٧١) راجع الدكتور مصطفى ابو زيد ، القانون الادارى ... ، المرجع السابق ، ص٤١ .

(٧٢) راجع فى هذه المراسيم ، الدكتور إدمون رباط ، الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص٧٧٧ - ٧٨٠ .

بالمصارف وإنشاء مؤسسة مختلطة لضمان الودائع المصرفية " الذى نصت المادة ٢١ منه على أن " تخول الحكومة حق التشريع لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون لجهة تعديل قانون إنشاء مصرف التسليف الزراعى والصناعى والعقارى بمراسيم تتخذ فى مجلس الوزراء " كما نصت المادة ٤٦ منه على أنه " أجيز للحكومة أن تمنح بمرسوم يتخذ فى مجلس الوزراء تسهيلات وإعفاءات ضرائبية وغيرها بغية تشجيع اندماج المصارف ببعضها وتصفيتها الذاتية .

ولم يتضمن أى من القانونين إشارة إلى ضرورة عرض هذه المراسيم على مجلس النواب .

المبحث الثانى
تمتع المراسيم الاشتراعية بقوة قانونية استثنائية

تتميز المراسيم الاشتراعية ، بالمقارنة لغيرها من المراسيم ذات الطباع العادى الذى يدخل اتخاذها فى صميم الاختصاص الأصيل للسلطة الاجرائية ، وقبل التصديق عليها من المجلس النيابى ، بقوة قانونية استثنائية تتخلص فى إمكانية تعديل القوانين أو إلغائها بمما يثير سؤالا شائكا عن كيفية تفسير ذلك

لقد أثير هذا التساؤل فى فرنسا ، فى ظل دستورى ١٨٧٥ و١٩٤٦ ، وفى مصر فى ظل دستور ١٩٢٣ ، حيث كان الوضع، بالنسبة للمسألة موضوع الدراسة ، مشابها لما هو عليه الوضع الحالى فى لبنان مما لا يجعل من غير الملائم التعرض للمحاولات التى اقترحت للإجابة عليه لمعرفة مدى صلاحية أى منها لتفسير القوة القانونية للمراسيم الاشتراعية فى لبنان .

هل هى نظرية التفويض التشريعى ؟! أم نظرية إمتداد السلطة اللائحية ؟ أم نظرية تعليق تطبيق مبدأ سمو القانون على اللائحة ؟

المطلب الأول
نظرية تفويض السلطة التشريعية

نورد بداءة عرضا لمحتوى هذه النظرية ، يتلو ذلك محاولة تقييمها .

أولا : محتوى النظرية :

يفسر اصحاب هذه النظرية ما تتمتع به المراسيم الاشتراعية من قوة قانونية بالقول بأن المشرع يفوض الحكومة بشروط معينة فى مباشرة وظيفة التشريع أى أنه يحلها محله فى تنظيم مسائل معينة ولمدة معينة .

فنحن ، والأمر كذلك ، أمام تفويض محدود للسلطة التشريعية تلعب السلطة الاجرائية ، بموجبه دور المشرع عند تنظيمها للمسائل الواردة فى القانون الذى رخص لها باستخدام هذه المراسيم.

(١) هذا ما يستفاد من كتابات الفقه اللبنانى الذى تعرض لمسألة المراسيم الاشتراعية .

فالدكتور ادمون رباط (٧٣) يلاحظ ، بهذا الشان ،أن مجلس النواب يمنح السلطة الإجرائية " تفويضا " تمارس بموجبه وبنفسها "عملية وضع تشريعات فى مواضيع معينة وفى مدة محددة ، وذلك

(٧٣) المرجع المشار إليه فى الهامش السابق ،ص ٧٧٠

بشكل مراسيم صادرة عن السلطة الإجرائية ، موصوفة بالمراسيم الاشتراعية ، إذ أنها من الأعمال الإدارية بشكلها ، كما يستدل عليه من تسميتها بالمراسيم ، ومن الأعمال التشريعية بمادتها ، كما يستفاد من " نعتها بالإ شتراعية ".

فالأساس القانونى لهذه المراسيم الاشتراعية التى يضفى عليها المؤلف وصف " تشريعات " ، يوجد فى ذلك التفويض التشريعى المحدود بمادته وزمنه الذى يمنحه المشرع للسلطة الإجرائية .

ويشير الدكتور جان باز (٧٤) إلى ذات الأساس بقوله إن الحكومة تصدر هذه المراسيم " بالاستناد إلى قانون يؤهلها لإصدارها، ويخولها بالتالى حق التشريع وإلغاء نصوص قانونية أو تعديلها فى مواد معينة هى عادة من صلاحية المشرع أى القانون ، وذلك خلال مهلة محددة " .

هذه الأعمال التى لها " قوة القانون " والتى سميت مراسيم اشتراعية لأن النصوص القانونية التى تتضمنها تصدر بمرسوم بدلا من أن تصدر بقانون تجد أساسها ،إذن ، فيما تتمتع به الحكومة من " حق التشريع " الذى منحه المشرع للسلطة الإجرائية

ويذهب المستشار عبده عويدات (٧٥) ذات المذهب حيث يقرر أن مجلس النواب " يفوض إلى الحكومات لمدة معينة وفى مواد محددة سلطات تشريعية عائدة إليه فى الأصل لتعديل القوانين القائمة أو إلغائها أو تنظيمها تنظيما مجددا ، وذلك بموجب مراسيم لها قوة

(٧٤) الدكتور جان باز ،الوسيط فى القانون الادارى ، المرجع السابق ،ص ٤٠٠ .

(٧٥) راجع : المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية ، المرجع السابق ، ص ٥٣٠

القانون تصدر بموافقة مجلس الوزراء وتسمى بالمراسيم الاشتراعية ".

فالحكومة حينما تتخذ هذه المراسيم إنما تفعل ذلك بناء على " سلطات تشريعية " منحها إياها المشرع مما يفسر ما لهذه المراسيم من قوة قانونية خارقة .

(٢) ولقد أقر الفقه المصرى الذى تناول بالدراسة مسألة المراسيم الاشتراعية فى لبنان ذات الاتجاه . فمثلا ، يلاحظ الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد (٧٦) أن خطوات إصدار المراسيم الاشتراعية تبدأ" بقانون يصدر من البرلمان " يفوض " للحكومة أن " تشرع " بمراسيم اشتراعية فى موضوعات معينة خلال مدة محددة " .

فالمراسيم الاشتراعية تصدر ، والحالة هذه ، بناء على ذلك التفويض التشريعى المحدود الذى يمنحه البرلمان للحكومة وتمارس بموجبه جانبا من السلطة التشريعية .

ويأخذ الاستاذ الدكتور محسن خليل (٧٧) بذات التفسير للقوة القانونية للمراسيم الاشتراعية حيث يرى فيها لوائح تفويضية بحجة أن المجلس النيابى " يفوض بعض سلطاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية بالتشريع بمراسيم يكون لها قوة القانون وذلك بقيود محددة يعينها قانون التفويض بأن ينص هذا الأخير على الموضوعات والمدة الزمنية التى تصدر خلالها المراسيم الا شتراعية . وهذا ما يتطابق ومدلول اللوائح التفويضية " .

---

(٧٦) الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الادارى .. ، المرجع السابق ، ص ٣٧ .

(٧٧) الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ،ص ٣٠٦ - ٣٠٧ .

فالحكومة تمارس ،إذن ،جانبا من السلطة التشريعية عن طريق هذه المراسيم الاشتراعية .

وينضم الاستاذ الدكتور إبراهيم شيحا (٧٨) إلى الاتجاه ذاته حيث يرى أن المراسيم الاشتراعية " هي لوائح يكون لها قوة القانون ، وتصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية في مسائل تدخل أصلا في وظيفة البرلمان التشريعية ، وكان المفروض أن يصدر بها قانون من البرلمان ، ويكون التفويض في موضوعات معينة لمدة محددة " .

هذه الوجهة من النظر لها ما يؤيدها في نصوص القانون الوضعي في لبنان ، فمثلا ، القانون رقم ٤٥ بتاريخ ١٩٦٧/٦/٥ الذى تضمن مادة وحيدة يقرر " تعطى الحكومة حق التشريع لمدة شهرين بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء ..... " أي أن هذه المراسيم تصدر عن السلطة الإجرائية بموجب ما اسنده إليها المشرع من حق في التشريع بدلا منه .

كما أن الفقه والقضاء الإدارى الفرنسيين اعتمدا لعشرات السنين بهذه النظرية لتفسير القوة القانونية لما كان يعرف باسم لوائح الإدارة العامة Reglement d'administration Publique (٧٩)

وقد أيد الفقه المصرى هذه النظرية لتفسير القوة القانونية للمراسيم واللوائح التفويضية في إطار دستور سنة ١٩٢٣ .

(٧٨) الدكتور إبراهيم شيحا ، النظام الدستورى ، ... ، المرجع السابق ،ص ٥٤٨ .
(٧٩) راجع في ذلك :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., p. 992.

فمثلا ، يذهب الاستاذ الدكتور السيد صبرى (٨٠) فى تعريفه لهذه اللوائح إلى أن المقصود بها " المراسيم بالقوانين التى تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية فى مسائل تشريعية هى من اختصاص البرلمان أصلا " ، كتعديل الرسوم الجمركية ، أو اتخاذ إجراءات لتوفير فى الميزانية أو حماية العملة ، وهذا التفويض يكون عادة فى ظروف معينة ولمدة محدودة وبشرط عرض هذه المراسيم بقوانين على البرلمان للمصادقة عليها " .

وقريب من ذلك ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور توفيق شحاته (٨١) من أن هذه اللوائح هى " المراسيم بالقوانين التى تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان فى مسائل تشريعية معينة هى فى الأصل من اختصاص السلطة التشريعة ،ويشترط الدستور بشانها صدور قانون " .

ويذهب الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى (٨٢) إلى أن اللوائح التفويضية إن هى إلا مراسيم بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية " بناء على تفويض من السلطة التشريعية فى بعض مسائل معينة تعالج عادة بقانون ، فلم يكن للسلطة التنفيذية أن تصدر فيها تلك المراسيم بقوانين لولا تفويض السلطة التشريعية " .

---

(٨٠) راجع : الدكتور السيد صبرى ، مبادئ القانون الدستورى ، القاهرة ،مكتبة عبد الله وهبة ،الطبعة الرابعة ، ١٩٤٩ ، ص ٤٩٦ .

(٨١) انظر ، الدكتور توفيق شحاته ،مبادئ القانون الادارى ،القاهرة ، دار النشر للجامعات المصرية ، ١٩٥٤ - ١٩٥٥ ، ص ٧٣٦ .

(٨٢) الدكتور عبد الحميد متولى ،الوسيط فى القانون الدستورى ، الاسكندرية ، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية ،الطبعة الأولى ، ١٩٥٦، ص ٤٥٥ - ٤٥٦ .

واعتماد نظرية التفويض التشريعي هو الذى جعل الأستاذ الدكتور عثمان خليل والاستاذ الدكتور سليمان الطماوى (٨٣) يصفان المراسيم التفويضية بأنها " قوانين " صادرة عن السلطة التنفيذية تنظم بموجبها بعض المواد ابتداءا " ، أو تتخذها بقصد تعديل أو إلغاء قوانين نافذة .

ثانيا :تقييم النظرية :

تتميز نظرية التفويض التشريعي من الناحية الظاهرية ،بالبساطة ذلك أن البرلمان يستطيع من الناحية الواقعية ، كما لاحظ CHAPUS (٨٤) ، أن يفوض بعض اختصاصاته التشريعية للحكومة بغض النظر عما إذا كان يملك ذلك من الناحية الدستورية أم لا ،فليس من طبيعة السلطة ، كما يقرر WALINE (٨٥) ، أن يمتنع تفويضها بصفة مطلقة .

وعلى ذلك ، منذ اللحظة التى تستطيع فيها الحكومة تعديل أو إلغاء القوانين ، فإنها مؤهلة لوضع قواعد لها نفس القوة القانونية للقانون ، فهى تمارس سلطة تشريعية بناء على ما منحه إياها البرلمان من تفويض فى هذا المجال .

(٨٣) راجع : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان محمد الطماوى ، القانون الدستورى ، المبادئ العامة والدستور المصرى ، القاهرة ، دار الفكر العربى ،ص ٥٢٦ - ٥٢٧ .

(٨٤) أنظر فى ذلك :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., p. 993.

(٨٥) راجع :

M. WALINE, Apropos des "pleins pouvoirs", Année politique, 1933, p. 406.

وقد أشار إليه CHAPUS فى المرجع السابق مباشرة .

إضافة إلى ذلك ، لما كان من غير الجائز تعديل أو إلغاء المراسيم الاشتراعية بعد انتهاء المدة المحددة لاتخاذها ، إلا بقانون صادر عن المشرع أو بمراسيم اشتراعية تتخذ بناء على قانون جديد يجيز للحكومة إصدارها أو عن طريق الأسلوب الذى نصت عليه المادة ٥٨ من الدستور الخاص بالمراسيم بوضع مشروعات القوانين المعجلة موضع التنفيذ ،فإن من السائغ القول ، والأمر كذلك ،بأن هذه المراسيم تصدر بناء على تفويض للسلطة التشريعية ،وهو تفويض ليس مطلقا إذ أنه محدد بمدة معينة ومقيد من ناحية الموضوع ، ويمارس تحت رقابة البرلمان بغض النظر عما إذا كان هذا الأخير قد أوجبعلى السلطة التنفيذية ضرورة عرضها عليه أم لا .

ومع ذلك ، يتعذر التسليم بهذه النظرية لتفسير القوة القانونية للمراسيم الا شتراعية لسببين رئيسيين :

(١) فمن ناحية ، تعجز هذه النظرية عن إعطاء تفسير كامل لعناصر النظام القانونى للمراسيم الاشتراعية ذلك أن منطقها يؤدى ، بالضرورة ، إلى التشابه الكامل بين المراسيم الاشتراعية والقوانين من حيث الطبيعة والآثار حيث أن العمل الذى يأتيه المفوض إليه (الحكومة) يأخذ نفس الصفة التى يأخذها عمل المفوض نفسه (البرلمان) ، مما يحتم تمتع المراسيم الاشتراعية بنفس الضمانات المقررة للقوانين أمام القضاء (٨٦) .

إلا أن القانون الوضعى ممثلا فى أحكام القضاء الإدارى يرفض ، بصفة قاطعة ، هذه النتيجة ويخضع المراسيم الاشتراعية ، من حيث

---

(٨٦) راجع :
L. DUGULT, Traité de droit .., op.cit., p. 750.
أنظر أيضا ، الدكتور عثمان خليل ،النظام الدستورى المصرى .. ، المرجع السابق ،ص ٣٠١ .

رقابة القضاء الإدارى عليها ، للنظام القانونى للعمل الإدارى ، ويقرر اختصاصه بنظر الطعن فيها بالإلغاء .

ذلك أنه طبقا للقضاء المستقر لدى مجلس شورى الدولة ، إن المراسيم الاشتراعية ، وإن كانت نافذة بحد ذاتها قبل المصادقة عليها من المجلس النيابى ، تظل عملا إداريا ما دام هذا الأخير لم يقرها .

وهكذا قضى مجلس شورى الدولة فى حكمه بتاريخ ١٩٥٩/١/٥ بأن المراسيم الاشتراعية التى تصدرها الحكومة وكذلك القرارات التى يصدرها مجلس الجمارك الأعلى بالاستناد إلى قانون التأهيل ،تعتبر أعمالا إدارية يمكن الطعن فيها أمام مجلس شورى الدولة بسبب تجاوز حد السلطة ما دامت لم تقترن بالتصديق أو بالإلغاء بقانون آخر أقره مجلس النواب ونشره رئيس الجمهورية (٨٧) .

وفى حكمه بتاريخ ١٩٧٠/٣/١٢ ،يقرر المجلس أن المراسيم الاشتراعية تبقى قابلة للمراجعة لدى مجلس الشورى حتى تصديقها من قبل مجلس النواب إذ أن هذا التصديق هو وحده الذى يحولها إلى قوانين صادرة عن السلطة التشريعية وبهذه الصفة وحدها لا تقبل الطعن ، وإلى أن يتم تصديقها تكون بوصفها أعمالا تنفيذية قابلة للإبطال لتجاوز حد السلطة حتى بعد إيداعها مكتب المجلس (٨٨) .

(٨٧) راجع ،المجموعة الا دارية ، ١٩٥٩ ، ص ٣ .

(٨٨) راجع ،المجموعة الا دارية ، ١٩٧٠ ، ص ١١

وبمناسبة طلب الدولة اللبنانية تفسير نص المادة ٢٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢٦ الصادر بتاريخ ١٩٥٥/١/٢٨ المتعلق بتنظيم وزارة التربية الوطنية ،أعلن مجلس شورى الدولة أن هذا المرسوم الاشتراعي يظل عملا إداريا ما دامت السلطة المشترعة لم تصادق عليه (٨٩) .

ثم إن هناك سؤالا يثور : كيف يمكن التوفيق بين نظرية التفويض التشريعي ، وما تفترضه من تشابه بين المرسوم الإشتراعي والقانون ،وبين ما تشترطه القوانين الصادرة بالترخيص للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية من ضرورة عرضها على البرلمان توطئة للتصديق عليها ؟ (٩٠) .

ذلك أن هذا القيد يفترض ،بداهة ، أن المراسيم الاشتراعية لم تولد بصفتها قوانين ، ولكن باعتبارها أعمالا إدارية تخضع للنظام القانوني لهذه الأعمال ، بإستثناء قدرتها على المساس بالقوانين القائمة ،وإلا لما كان هناك معنى لاشتراط المشرع عرضها على البرلمان توطئة للتصديق عليها وهو التصديق الذى يحولها الى قوانين بالمعنى الصحيح والدقيق لهذه الكلمة ، أى قوانين بالمعنى الشكلى .

فضلا عن ذلك ،إن القول بنظرية تفويض السلطة التشريعية لتفسير القوة القانونية لهذه المراسيم يؤدى إلى الخلط بينها وبين الأعمال التى تحمل نفس الاسم والصادرة عن السلطة التنفيذية وذلك

(٨٩) أنظر قراره بتاريخ ١٩٥٧/٤/٣ ، المجموعة الادارية ، ١٩٥٧ ،ص ١٤٥

(٩٠) راجع فى ذلك ،الدكتور عمر حلمى فهمى ، الوظيفة التشريعية ..، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ .

حينما تحقق فيها دمج السلطتين المشتركة والإجرائية فى الفترة من ١٩٣٢/٥/٩ إلى ١٩٣٤/١/٢ ،وفى الفترة من ١٩٣٩/٩/٩ إلى ١٩٤٣/٩/١ .

فقد أصدرت السلطة الإجرائية فى هذه الفترة العديد من المراسيم منها : (٩١)

- المرسوم الاشتراعى الصادر فى ١٩٣٢/٥/٢٧ المتعلق بتقاعد الموظفين .
- المرسوم الاشتراعى الصادر فى ١٩٣٢/٧/٢٢ المتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة .
- المرسوم الاشتراعى بتاريخ ١٩٣٣/٢/١ الصادر بقانون أصول المحاكمات المدنية .
- المرسوم الاشتراعى بتاريخ ١٩٣٣/١١/٧ الصادر بقانون الموجبات والعقود .
- المرسوم الاشتراعى بتاريخ ١٩٤٢/٦/١٨ المتعلق بحيازة وبيع السلع وتحديد أسعار الخدمات .

إلا أن الخلط بين هذين النوعين من الأعمال الصادرة عن السلطة الإجرائية لا يمكن قبوله ، فالمراسيم الصادرة فى فترة الدمج بين السلطتين المشترعة والإجرائية تتميز بالمقارنة للمراسيم الاشتراعية الصادرة فى إطار الفصل بينهما ، بأنها صدرت دون إذن البرلمان ،الذى يفترض عدم وجوده لسبق صدور قرار بحله ،وأنها منذ ولادتها تتمتع بكل السمات التى تتمتع بها القوانين الصادرة عن البرلمان بما فى ذلك عدم جواز الطعن فيها بالإلغاء وعدم جواز الدفع بعدم مشروعيتها ، كما أنها لا تحتاج ،وهذا من قبيل

(٩١) أنظر فى ذلك : الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ - ٤٠٦ .

تحصيل الحاصل ،إلى مصادقة البرلمان عليها عندما تعود إليه الحياة ، فهى بالفرض قوانين بالمعنى الدقيق للكلمة ، مما يفسر عدم وجود نص يلزم الحكومة بعرضها على المجلس النيابى حينما يعود إلى الا نعقاد .

فنظرية التفويض التشريعى قاصرة ، إذن ، عن تفسير جميع عناصر النظام القانونى للمراسيم الاشتراعية ، وتؤدى الى الخلط بينها وبين أعمال أخرى ، وإن حملت نفس المسمى ، إلا أنها تخضع لنظام قانونى مغاير مغايرة جوهرية لذلك الذى يحكمها .

(٢) ومن ناحية أخرى ،إن نظرية تفويض السلطة التشريعية غير مقبولة دستوريا . فالدستور اللبنانى ،على العكس من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ والدستور المصرى الصادر منه ١٩٧١ ، خلا من نص يجيز للمجلس النيابى تفويض الحكومة فى اتخاذ مراسيم اشتراعية ، وعلى ذلك لا يمكن القول ،من الناحية الدستورية ، بوجود وكالة أو تفويض ، حتى وإن كان محدودا ، للسلطة التشريعية (٩٢) ذلك أن هذه الأخيرة ، كسائر الاختصاصات الأخرى التى منحها المشرع الدستورى للمجلس النيابى ، ليست حقا خاصا بهذا الأخير ، وإنما هى وظيفة fonction خصه بها الدستور لا للتصرف فيها بحسب ما يتراءى له وإنما ليمارسها بنفسه على مقتضى القواعد الدستورية . والأمة صاحبة السيادة هى وحدها التى تملك تفويض مثل هذه السلطة ، وما البرلمان إلا مفوض délegué من قبلها فى ممارستها ،بنفسه ولا يمكن له نقلها إلى هيئة

---

(٩٢) راجع فى ذلك : الدكتور عثمان خليل ، النظام الدستورى ... ، المرجع السابق ،ص ٣٠١ .

أخرى (٩٣) وكما قال ديجى إن الاختصاص ليس حقا يمكن نقله. (٩٤)

بل وأكثر من ذلك ، حوى الدستور اللبنانى نصا صريحا يتعذر القول معه بنظرية التفويض التشريعى ، وهو نص المادة ١٦ التى جاء بها " تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هى مجلس النواب ".

هذه المادة حصرت وظيفة التشريع ، كما لاحظ المستشار عبده عويدات (٩٥) ، فى مجلس النواب فقط وليس للسلطة الإجرائية من اختصاص فى هذا الشأن ، إلا إذا تعلق الأمر بتنفيذ أحكام القانون فلها أن تصدر من اللوائح ما يكفى لوضع أحكام القوانين موضع التنفيذ ، فإن تجاوزت هذا النطاق ، أخذ مسلكها مظهر التعدى على اختصاصات السلطة التشريعية .

---

(٩٣) أنظر فى ذلك :

A. ESMEIN, Elements de droit constitutionnel français et compare, T.2, le droit constitutionnel de la Republique française, 8e ed. revue par H. NEZARD, Paris, Sirey, 1928, p. 82.
G. BURDEAU, Traité de science politique, T. IV, le statut du pouvoir dans l'Etat, Paris, LGDJ, 3e ed; 1984, pp. 182-184.

الدكتور محمد حسنين عبد العال ، القانون الدستورى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ ، ص ١٠٨ ، ٢٦٨ - ٢٦٩ .

(٩٤) أنظر :

L. DUGUIT; Traite de droit .., op.cit., p. 747.

(٩٥) راجع : المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية ... ، المرجع السابق ، ص ٥٢٩ - ٥٣٠ .

لذلك ، لا محل للقول ، على ما ذهبت إليه اللجنة البرلمانية المشكلة للرد على طلب حكومة إميل إده منحها الإذن باتخاذ مراسيم اشتراعية ، من أن هذا الإذن لا يخل بالتوازن بين السلطتين المشترعة والإجرائية لا سيما متى حصرت هذه السلطة في أمور معينة ولمدة محدودة وطالما أن مجلس النواب يمكنه إلغاء كل مرسوم اشتراعي إذا رآه مخالفا لروح الدستور والمبادئ الأساسية التي أقرها ولو كان ذلك ضمن المدة المحددة للحكومة لاتخاذ مراسيم اشتراعية (٩٦) .

فاتخاذ المراسيم الاشتراعية بناء على نظرية التفويض التشريعي يخل ، في الحقيقة والواقع ، بالتوازن بين السلطات كما رسم معالمه الدستور ، ولا يصلح من هذا الخلل احتمال إلغاء مجلس النواب للمراسيم التي يراها مخالفة للدستور حيث أن عمل البرلمان في هذه الحالة يصيبه تغيير جوهري حيث يتحول إلى مجرد رفض أو إقرار شكلي في الغالب لما تصدره الحكومة من " تشريعات ". (٩٧)

قد يقال ،وقد قيل ذلك فعلا ، إنه إذا افتقد البرلمان أساسا " دستوريا مكتوبا " لما يقوم به من تفويض للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية ،إلا أنه يمكن ، مع ذلك ، إرجاع اختصاصه في هذا المجال إلى العرف الدستوري ،لا إلى النصوص الدستورية ذاتها ، وهو العرف الذى تكون بمضي الزمن نتيجة تكرار ظاهرة التفويض التشريعي واستمراريتها ، مما نجم عنه تعديل لأحكام هذا الدستور.(٩٨)

---

(٩٦) راجع هذا الرد في الدكتور يوسف قزما خوري ، مشاريع الاصلاح والتسوية ... ، الجزء الأول ، المرجع السابق ،ص ٢٤ .

(٩٧) راجع في ذلك : الدكتور : عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ،ص ٥٢٧ .

(٩٨) راجع في ذلك :
الدكتور إدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ...، المرجع السابق ، ص ٧٦٩ ، الدكتور محسن خليل ،الطائفية ...، المرجع السابق، =

هذا القول يغدو مقبولا فـى الدول ذات الدساتيـر المرنة (٩٩) حيث يمكن تعديل أحكامها عن طريق العرف أو بواسطة الإجراءات المتبعـة عادة فى سن القوانيـن العاديـة ،إلا أنه يتعـذر التسليـم بـه فـى الدول ذات الدساتيـر الجامدة ، ومنها لبنـان (١٠٠) ، حيث يحرص المشرع الدستـورى على تحديد الإجراءات الواجب اتباعهـا لتعديـل أحكام الدستـور ،فلا محل ،والأ مـر كذلك ، للقول بإمكانيـة تعديل أحكامه عن طريق العرف .

المطلب الثانـى
نظريـة امتـداد السلطـة اللائحيـة

نقطة البدايـة فـى هذه النظريـة ذات المنبـت الفرنسـى أن المراسيم الاشتراعيـة ليست ، كما يدعى أنصار نظرية التفويـض التشريعـى ، قوانيـن أو تشريعـات ،وإنما هى أعمال إدارية مثلهـا فـى ذلك مثل غيرها من المراسيـم الصـادرة عن السلطـة الإ جرائيـة .

ولكن الا يوجد ثم تناقـض بيـن اعتبـار هذه المراسيـم أعمالا إدارية وما تتمتـع بـه من إمكانيـة تعدل القوانيـن أو إلغائهـا ؟ يجيب أنصار هذه النظريـة بالنفـى وإن اختلفـت تصوراتهـم فـى هذا الصـدد

= ص ٣٠٧ ، حسن الحسـن ، القانـون الدستـورى والدستـور فـى لبنـان ، بيروت ، الطبعـة الأ ولـى ،ص ٢٦٤ .
وهو الرأى الذى دافـع عنه ،أيضا ، الدكتـور سليمان الطماوى ، النظريـة العامة للقرارات الا داريـة ... ، المرجع السابـق ،ص ٤٧٣ .

(٩٩) راجع فـى ذلك :

G. VEDEL, Élements de droit constitutionnel ..., op.cit, pp. 488-489.

(١٠٠) أنظر المادتين ٧٦ و٧٧ من الدستـور اللبنانـى .

فمنهم من قال بالتجريد التشريعي ، ومنهم من أيد فكرة تفويض المجالات ، ومنهم أخيرا من اقترح فكرة تحديد الاختصاص .

أولا : نظرية التجريد التشريعي

La théorie de la délégalisation

(١) مضمون النظرية :

تعتمد هذه النظرية ، التي نادى بها BONNARD (١٠١) ، على فكرة أساسية فحواها أن المشرع بإذنه للحكومة بتعديل بعض القوانين أو بالغائها فإنه يكون بذلك قد نزع عن هذه الأخيرة صفتها كقوانين من الناحية الشكلية أو العضوية ، وحولها إلى مراسيم مما يفتح الطريق أمام الحكومة لتعديلها أو لإلغائها خلال المدة التي حددها المشرع في قانون التأهيل .

وهكذا يقرر DE MALBERG في (١٠٢) ، وهو من أشهر مؤيدي هذه النظرية ، أن البرلمان عندما يؤهل السلطة التنفيذية لتعديل قانون قائم ، فإنه يجرد بنفس الإجراء ، النصوص التي يحتويها هذا القانون من قوتها التشريعية الشكلية ، وبالنتيجة ، من صفتها التشريعية . وفي نفس الوقت ، تتحول المسائل التي نظمتها هذه النصوص الى موضوعات يمكن معالجتها عن طريق مراسيم لائحية بحيث يجد الباحث نفسه أمام الوضع الطبيعي للائحة تنظم ، بناء على قانون ، مسالة لم تعد ذات طابع تشريعي .

---

(١٠١) راجع في ذلك :

R. BONNARD, Les décrets- lois du ministere POINCARÉ, Paris, 1927, Extrait de la R.D.P.

(١٠٢) راجع :

R. C. DE MALBERG, La loi, expression de la volonté générale, Paris, Economica, 1984, P. 100.

ويتبنـــى DONNEDIEU DE VABRE ذات منطقاً مماثلاً (١٠٣) حينما يتســاءل مستنكــرا :- إذا كان من المسلم بـه أن المشرع يستطيــع تحديد النطاق المخصص للائحة ، فكيف يستســاغ القول بحرمانــه من توسيــع هذا المجال فى بعض الأوقـات ؟ ويصف العمليـة التـى يجريها المشرع بموجب قانون التأهيـل بقولـه إن المراسيم الاشتراعيــة لا تتضمــن تفويـض أى قدر من السلطـة التشريعيــة ولكنهـا تعبـر عن توسيـع لاختصـاص السلطـة اللائحيـة ،فالحكومـة حينمـا تعدل بمراسيـم صـادرة عنها ،نصوص قانون قائـم ،فإنهـا تفعـل ذلك لأن المشرع نفســه قصـد اعتبـار هذه النصـوص ،ولفتــرة مؤقتـة ، ذات طابع لائحى . فالأمــر هنا لا يتعلـق فـى الحقيقـة بمرسـوم عـادى ،ولكن بمرسـوم ينظم موضوعا كان معتبـرا ذا طبيعـة تشريعيــة تحول إلى المجال اللا ئحى بقانـون صـادر عن المشـرع نفســه .

هذه النظريـة ،عند أصحابها ، ليست بدعة فى عالم القانـون ، فقـد عرف التاريـخ الدستـورى الفرنســى تطبيقـا عمليا لها ، وذلك عندما قرر المشرع الدستـورى عام ١٨٨٤ تجريد النصوص الخاصـة بتنظيــم مجلس الشيـوخ والـواردة فـى القانـون الدستـورى الصـادر بتاريـخ ١٨٧٥/٢/٢٤ من قيمتهـا الدستوريــة وأجاز للبرلمـان تعديلهـا بقوانيـن عاديـة (١٠٤) .

إضافـة إلى ذلك ، إن فكـرة هذه النظريـة تتفـق مع معطيات القانـون الوضعـى الذى يجيز للبرلمـان أن يضفـى على عمل ما قيمـة العمل التشريعــى ، وهو ما يتضمـن ، بمفهـوم المخالفـة ، قدرتـه على

---

(١٠٣) راجع :
J. DONNEDIEU DE VABRE, Décrets-lois et pouvoir réglementaire..., op.cit., p. 5.

(١٠٤) راجع :
R. C.DE MALBERG, La loi, ..., op.cit., p. 99.

تجريد القوانين من قوتها القانونية لينزل بها إلى مرتبة اللوائح ، سواء كان ذلك فى مواجهة الكافة ، أو فى مواجهة السلطة التنفيذية فقط ، فمن يملك الأكثر يملك ، بالضرورة الأقل (١٠٥) .

فى الواقع ، لا تخلو هذه النظرية من بعض جاذبية إذ أنها تحتفظ للمراسيم الاشتراعية بصفة العمل الإدارى ، وتفسر ، بالتالى ، قضاء مجلس شورى الدولة الذى يعتبرها ، إلى أن يتم إقرارها بواسطة البرلمان ، أعمالا إدارية عملا بالمعيار الشكلى أو العضوى .

(٢) نقد النظرية :

تعرضت هذه النظرية لانتقادات حاسمة تدور جميعها حول ما لها من طابع مصطنع وغير حقيقى مما يجعل من المتعذر اعتمادها لتفسير القوة القانونية للمراسيم الاشتراعية (١٠٦) .

بداءة ، إنها تفتقر إلى سند من القانون الوضعى ، فالتشريعات الصادرة بالترخيص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية تخلو من نصوص صريحة تتعلق مباشرة بعملية التجريد المشار إليها أو يمكن تفسيرها كذلك ، مما لا يسمح بالقول بأن هذه القوانين توصف بأنها قواينن تجريد تشريعى .

(١٠٥) راجع فى عرض هذه الحجة ، الدكتور عمر فتحى فهمى ، الوظيفة التشريعية ... ، المرجع السابق ، ص ٢٦٠ .

(١٠٦) أنظر فى نقد هذه النظرية :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., pp; 988-992

R. PINTO, La loi du 17 aout 1948 ..., op.cit., pp. 531-532.

الدكتور محسن خليل ، الطائفية .. ، ص ٣١٣ .

قد يقال ، وقد قيل ذلك فعلا ، إن هذه القوانين لا تجرد التشريعات التى أذنت للحكومة بالمساس بها عن طريق المراسيم الاشتراعية ، فورا وبمجرد إصدارها من صفتها التشريعية ، إذ أن هذه العملية معلقة على شرط واقف هو ، بالتحديد ،تدخل الحكومة عن طريق اتخاذ هذه المراسيم .

غير أن ذلك مردود عليه بأنه ، كما لا يسمح القانون الوضعى بالقول بالتجريد التشريعى الفورى ، فإنه لا يسمح ، وذلك من باب أولى ، بالا دعاء بوجود تجريد تشريعى مشروط .

إضافة إلى ذلك ، إن الإدعاء بالتجريد التشريعى المشروط يعود بقائله ، من حيث لا يدرى ، إلى نظرية التفويض التشريعى التى يرفضها ، وتفسير ذلك أنه يوكل إلى الحكومة مسألة نزع الصفة التشريعية عن القوانين التى تبغى تعديلها أو إلغاءها ،وبعبارة أخرى إن الحكومة تلقت ،طبقا لهذا الرأى ، اختصاصا استثنائيا يكمن فى قدرتها على تجريد بعض النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان من صفتها كقوانين من الناحية الشكلية ،وهو اختصاص من طبيعة تشريعية لا يمكن تفسير ممارسة الحكومة له إلا بناء على " تفويض " من البرلمان لها بذلك ، مما يجعل نظرية التجريد التشريعى ، ذاتها ، منهارة الأ ساس والبنيان .

إضافة إلى ذلك ،إن منطق نظرية التجريد التشريعى يؤدى إلى نتيجة حتمية هى معاملة القوانين التى جردت من صفتها التشريعية معاملة المراسيم سواء بسواء وخصوصا من حيث قابليتها للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإ دارى .

إلا أن ذلك لا يتفق ومعطيات القانون الوضعى ،حيث أن هذه القوانين تبقى ، بالرغم من تعديلها بواسطة المراسيم الاشتراعية ،

محتفظة بطبيعتها التشريعية كقوانين من الناحية الشكلية حيث لا يجوز للأفراد الطعن فى أحكامها الأصلية ، التى لم تعدل ،بالإلغاء وهى تطبق دائما فى مواجهتهم باعتبارها قوانين من الناحية الشكلية .

قد يقال ،ردا على ذلك ،إن للمشرع أن يجرد هذه القوانين من صفتها التشريعية فى مواجهة السلطة التنفيذية ، ويبقى عليها فى مواجهة الأفراد ، إلا أن هذا القول يؤدى إلى ازدواجية غير مقبولة فى القوة القانونية لهذه التشريعات ، إذ أن عملية التجريد ،مع افتراض أنها قد تمت ،تحدث أثرها بالنسبة للكافة والدليل على ذلك أن المشرع الدستورى حينما قرر عام ١٨٨٤ تجريد النصوص الدستورية المتعلقة بمجلس الشيوخ من قيمتها الدستورية ، فإنه فعل ذلك فى مواجهة الكافة : البرلمان وغيره من السلطات العادة والأفراد .

بل إن عملية التجريد التشريعى ،هذه ، مستحيلة التحقيق ولا معنى لها مطلقا ، فهى مستحيلة التحقيق لأن القانون ، وإن كان له أن يعدل أو يلغى قانونا مماثلا ، إلا أنه ،كما يقرر PINTO لا يستطيع أن يحول قانونا إلى لائحة أو إلى حكم قضائى حيث أن هذه اللائحة أو هذا الحكم لا يتصفان بهاتين الصفتين إلا بمراعاة شكليات واجراءات معينة عند اتخاذهما من قبل السلطة المختصة . وهكذا إن البرلمان يستطيع عمل أى شئ ،إلا أن يحول قانونا إلى لائحة

le parlement peut tout faire, sauf transmuter une loi en decret (١٠٧)

---

(١٠٧) أنظر :

R. PINTO, La loi ..., op.cit., p. 532.

كما أن هذه العملية لا معنى لها على الإطلاق من الناحية القانونية ، وكما تساءل CHAPUS : ما هو مصير القانون الذى تجرد من صفته التشريعية ؟ هل تحول إلى مرسوم ؟ الإجابة القاطعة هى بالنفى لسبب بديهى يكمن فى أن المرسوم ، طبقا للمعيار العضوى أو الشكلى المعتمد فى القانون الوضعى ،هو عمل صادر عن السلطة الإدارية ،ولذلك جاز القول بأن القانون الذى نزعت عن نصوصه صفتها التشريعية هو شئ منعدم .

la loi delegalisée est un néant

وإذا قيل جدلا بأن القانون الذى خضع لعملية التجريد التشريعى قد تحول إلى عمل برلمانى ، فإن هذا القول غير منتج حيث أن العمل البرلمانى ليس عملا إداريا ، ومن ثم لا تستطيع الحكومة المساس به (١٠٨) .

٢ - تبقى الإشارة أخيرا إلى أن هذه النظرية ، بدورها ،غير مقبولة دستوريا . قد يكون صحيحا القول بأنه من الناحية الشكلية البحتة ، لا يتعارض القانون المرخص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية ، باعتباره قانون تجريد تشريعى ، مع أى نص فى الدستور ، بل إن هذه النظرية لم تبتدع إلا بقصد تجاوز النص الدستورى الرافض لنظرية تفويض السلطة التشريعية .

ومع ذلك ، إن نظرية التجريد هذه تخضع لذات المآخذ التى خضعت لها نظرية التفويض التشريعى حيث أن القول بها لم يكن له من هدف سوى التغلب على الحظر الدستورى الوارد على تفويض

---

(١٠٨) راجع :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., p. 989.

السلطة التشريعية مما يجعلها تشكل تحايلا غير مقبول على الدستور Une fraude à la Constitution (١٠٩) .

ثانيا : نظرية تفويض المجالات

La théorie de la délégation des matières

عرض HAURIOU لهذه النظرية فى وجيزه فى القانون الدستورى (١١٠) وفى معرض تعليقه على حكم صادر عن مجلس الدولة بتاريخ ١٩٢٨/٦/٢٢ فى قضية Epoux de SIGALAS (١١١) باعتبارها نظرية عامة مقترحا إحلالها محل نظرية تفويض السلطات فى مجال القانون العام .

ونقطة البداية عنده أن الأمة صاحبة كل السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، قد فوضت ممثليها فى ممارسة أشكال التعبير عن هذه السلطات بانفسهم ، ولما كانت مظاهر التعبير عن كل هذه السلطات ترتبط بصفة حتمية بالتنظيم القانونى للعضو الذى فوض فى ممارستها فإن إعادة تفويض أى من هذه السلطات يعادل إنشاء عضو جديد مشابه للعضو الذى فوضته الأمة فى ممارستها .

(١٠٩) المرجع المشار إليه بالهامش السابق ، ص ٩٩٨ .

(١١٠) راجع :

M. HAURIOU, Précis de droit constitutionnel, Paris, Sirey, 2e ed., 1929, pp. 261-266 et pp. 448-456, La jurisprudence adminsitrative, T. 3, Paris, Sirey, 1929, pp. 795-797.

(١١١) راجع :

G. VEDEL, Élements de droit ..., op.cit, p. 502.

فسلطة عمل القوانين المفوض فيها البرلمان مرتبطة بالشكل التنظيمى لهذا الأخير لدرجة أن إعادة تفويضها من جانبه يساوى إنشاء برلمان ثان .

فتفويض السلطات تحول دونه والأمر كذلك ، استحالة طبيعية impossibilité naturelle ، وذلك على العكس من تفويض المجالات ذى التطبيقات العديدة فى المجالين الدستورى والإدارى ، ويصلح أساسا لتفسير القوة القانونية للمراسيم الاشتراعية وذلك انطلاقا من حقيقة أن السلطة التشريعية تمارس فى مجال معين وأن هذا المجال يتحلل الى مجموعة من المسائل أو الموضوعات المطلوب تنظيمها وما يفعله المشرع فى قانون التأهيل يخلص ، ببساطة ، فى نقل بعض هذه الموضوعات من المجال التشريعى إلى المجال المخصص للائحة لتعالجها الحكومة بما لديها من سلطة لائحية ، وهى عملية لا يوجد ما يحول دون اتمامها من قبل البرلمان طالما أن الحكومة تنظم هذه المسائل عن طريق مراسيم لها صفة العمل الإ دارى وتخضع لرقابة القضاء بصفتها هذه .

هذا التفويض قد يكون دائما وينتج عنه نقل الموضوعات التى تناولها بصفة دائمة ونهائية من المجال التشريعى الى المجال اللائحى بحيث يكون للحكومة أن تتدخل لتنظيمها فى أية لحظة استنادا إلى سلطتها اللائحية ، ولم يتقرر عرض المراسيم الصادرة بشأنها على البرلمان للمصادقة عليها مما يعنى عدم تحولها فى يوما ما ، إلى قوانين ما لم يقم البرلمان ذاته بالمبادره بالتصديق عليها ولذا فيمكن تعديلها أو الغاؤها بمراسيم وتظل خاضعة لرقابة القضاء كغيرها من الأعمال الإ دارية .

هذا النقل الدائم لبعض المسائل من النطاق التشريعى إلى النطاق اللائحى هو ما نصت عليه ، مثلا ، المادة الثانية من القانون الصادر فى ١٩٢٦/٨/٣ .

وقد يكون نقل بعض المسائل من المجال التشريعى الى المجال اللائحى مؤقتا بحيث تعود هذه الموضوعات الى المجال الأول بانقضاء المدة التى حددها المشرع فى قانون التأهيل وتزول بانتهائها سلطة الحكومة فى تنظيمها بمراسيم بناء على سلطتها اللائحية ، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من القانون سالف الذكر .

وفى كلا الحالين ، إن المسائل المنتزعة من المجال التشريعى تعالجها الحكومة بناء على ما لديها من سلطة لائحية والأعمال الصادرة عنها تظل أعمالا إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أو الدفع بعدم مشروعيتها ، ما لم يصدق عليها البرلمان حيث تتحول بعد هذا التصديق الى قوانين ، بالمعنى الشكلى ، متمتعة بكافة الضمانات التى للقوانين ، وتعود المسائل التى نظمتها إلى المجال التشريعى مرة أخرى .

ولقد أيد VEDEL (١١١) هذه الوجهة من النظر بقوله إن المشرع حينما ينظم مسألة معينة فإنه يدخلها فى المجال المخصص للقانون ، ولكنه ، دون أدنى شك ، يستطيع عن طريق الإجراء العكسى l'acte contraire أن يجرد هذه المسألة من صفتها التشريعية لتدخل ، بذلك فى المجال اللائحى مما يمكن الحكومة من تنظيمها بموجب ما لها من سلطة لائحية .

ولقد كان لوجهة النظر هذه تأثيرها المباشر على مجلس الدولة الذى أخذ بها فى فتواه بتاريخ ١٩٥٣/٢/٦ حيث أعلن أن المشرع له ، من حيث المبدأ ، كامل السلطة فى تحديد اختصاص السلطة

---

(١١١) G. VEDEL, Elements de droit.., op.cit., P. 502.

اللائحية ، ويستطيع فى هذا الصدد نقل بعض المسائل الداخلة فى المجال التشريعى لسبق تنظيمها بقوانين ، إلى المجال اللائحى حيث تستطيع الحكومة ، بما لها من سلطة لائحية ، إصدار مراسيم من شأنها تعديل أو إلغاء أو استبدال هذه النصوص التشريعية بنصوص أخرى ، وهى المراسيم التى يمكن تعديلها بمراسيم أخرى إلى أن يعيد المشرع هذه المسألة ، مرة أخرى ، إلى المجال التشريعى ،مقررا بذلك ،وضع حد لتدخل السلطة اللائحية فى تنظيمها (١١٢) .

كما أن لهذه النظرية صداها لدى بعض الفقه اللبنانى ،فقد تناول الدكتور جان باز مسألة المراسيم الاشتراعية بالدراسة تحت عنوان " امتداد سلطة الحكومة التنظيمية " مشيرا إلى أنه نتيجة لتقاعس السلطة التشريعية فى القيام بمهمتها ، التى هى سن القوانين ، بصورة سريعة ومنتظمة ، فقد اتسعت سلطة الحكومة التنظيمية وتناولت موادا من اختصاص القانون (١١٣) ، وتأثر بها بعض الفقه فى مصر (١١٤)

(١١٢) راجع نص هذه الفتوى فى :

R. D. P., 1953, PP. 170-171.

وقد صدرت بشأن طلب الحكومة معرفة رأس المجلس فى تفسير المادة ١٣ من دستور ١٩٤٦ والتى جاء بها " تصوت الجمعية الوطنية وحدها على القانون، وهى لا تملك أن تفوض هذا الحق " .

* L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit".

(١١٣) راجع : الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ،ص ٣٩٩ .

(١١٤) أنظر فى ذلك : الدكتور عثمان خليل ، النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٢ - ٣٠٣ ، الدكتور توفيق شحاته مبادئ القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٧٤٠ - ٧٤١ .

(٢) تقدير النظرية :

هذه النظرية ،كسابقتها نظرية التجريد التشريعي ، تفسر ما استقرت عليه أحكام القضاء الإدارى من اعتبار المراسيم الاشتراعية أعمالا إدارية تقبل الطعن فيها بالإلغاء ويجوز الدفع فى مواجهتها بعدم المشروعية ، بل إنها تتفوق على هذه الأخيرة من حيث أن من الممكن أن تجد لها سندا فى العبارات التى يستخدمها المشرع فى بعض القوانين التى يرخص للحكومة بموجبها اتخاذ مراسيم اشتراعية ، كالقانون الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١٢/١٢ الذى حوى مادة وحيدة جاء في بدايتها النص على أنه " أجيز للحكومة أن تتخذ فى مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر فى المواضيع التالية ..." وهى عبارة تجيز القول بأن المشرع اللبنانى أجرى نقلا مؤقتا ،لمدة ستة أشهر ، للموضوعات الواردة بهذه المادة من المجال التشريعي إلى المجال اللا ئحى .

ومع ذلك تعجز نظرية تفويض المجالات عن تفسير ما للمراسيم الاشتراعية من قوة قانونية تكمن فى تعديل نصوص القوانين أو إلغائها أو إحلال نصوص أخرى محلها ، وذلك فى إطار مبدأتدرج القواعد القانونية وما يعينه من سمو للقانون على اللائحة .

إضافة إلى ذلك ،إن القول بأن لهذه النظرية سند من التشريع اللبنانى غير منتج حيث أن مجلس النواب كثيرا ما يستخدم عبارات تصلح لأن تكون سندا لنظرية تفويض السلطة التشريعية ، كقوله ، مثلا ، " تعطى الحكومة حق التشريع .... ويستخدم عبارات تصلح أن تكون سندا لنظرية تفويض المجالات مما يعنى أن مثل هذه العبارات لها عنده ،مفهوم واحد ،والقول بغير ذلك معناه إنصراف إرادة المشرع إلي إضفاء صفة القانون على المراسيم الاشتراعية فى بعض الأحيان ، والنظر إليها باعتبارها عملا إداريا فى أحيان أخرى فهل يعقل ذلك ؟

هذا السؤال لا يحتمل إلا إجابة واحدة هى النفى القاطع ، والقول بغير ذلك يصم المشرع بالغفلة وهو أمر يتنزه عنه ولم يقل به أحد.

أما عن مدى دستورية هذه النظرية ، فيمكن القول من الناحية الظاهرية البحتة ،أن القانون المرخص للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية ،باعتباره قانون تفويض موضوعات ،لا يتعارض مع نصوص الدستور طالما أن الحكومة تنظم هذه الموضوعات بما لديها من سلطة لائحية عادية .

إلا أن الحقيقة غير ذلك ، حيث أن السلطة التنفيذية تنظم الموضوعات الواردة فى قانون التأهيل لا بما لديها من سلطة لائحية عادية ولكن بما أسند إليها من سلطة لائحية استثنائية تستطيع بموجبها الغاء أو تعديل قوانين قائمة ، مما يجعلها تساهم ،حقيقة وفعلا ، فى وظيفة التشريع ، ويكون الهدف والحالة هذه من القول بهذه النظرية هو الالتفاف حول أحكام الدستور المانعة للتفويض التشريعى بما يصمها بعدم الدستورية .

ثالثا : نظرية تحديد الاختصاص

La théorie de la détermination de compétence

هذه هى الصياغة الثالثة لنظرية اتساع السلطة اللائحية ، وهى الصياغة التى اقترحها DUGUIT فى مطوله للقانون الدستورى (١١٥) ، ورآها كافية لتفسير القوة القانونية للمراسيم الصادرة

---

(١١٥) راجع :

L. DUGUIT, Traité de droit ..., op.cit., pp. 747-753.

بناء على ترخيص من السلطة التشريعية .

ونقطة البداية عنده أنه يتحفظ على تسمية هذه الأعمال باسم Décrets-lois بالرغم من شيوع هذه التسمية وذلك لعدم دقتها ، وتفصيل ذلك أن التاريخ الدستورى احتفظ بهذه التسمية لتلك المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية لتنظيم موضوعات ذات طابع تشريعى ، وذلك دون تدخل من البرلمان للترخيص بها أو للتصديق عليها ، أو لتلك المراسيم المتخذة فى مسائل تدخل فى المجال التشريعى بواسطة حكومة فعلية تكونت عقب قيام ثورة أو انقلاب ، وتجمع بين ممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية ،وذلك ، وهذا طبيعى ، دون تدخل من البرلمان لأنه ، بالفرض ،غير موجود .

أما عن المراسيم محل هذه الدراسة فهى تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على ترخيص صريح من البرلمان ،وان كان ذلك لا يجعلها مشابهة للمراسيم الصادرة بدعوة من المشرع لتكملة بعض القوانين أو لبيان التفاصيل الخاصة بتنفيذها والتى يطلق عليها لوائح أو مراسيم تنفيذية (١١٦) .

---

(١١٦) راجع فى ذلك :

R. C. DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'Etat, T. 1, Paris, Sirey, 1920, P. 648.

حيث يرى أن هذه المراسيم هى مراسيم تنفيذية لقانون التاهيل وتستمد الحكومة السلطة فى اتخاذها من المادة الثالثة من القانون الدستورى لعام ١٨٧٥ التى منحت رئيس الجمهورية الاختصاص فى تنفيذ القوانين .

ذلك أن هذه المراسيم تصدر بناء على قانون يخول الحكومة تنظيم مسائل لم يتعرض لها هذا الأخير ، ولهذا يتعذر القول بأنها تعتبر امتدادا له حيث أنها لم تصدر بقصد تكملة أحكامه أو إيراد تفاصيل تطبيقه أو تحديد أساليب هذا التطبيق .

وإذا كان DUGUIT يرفض النظر إلى المراسيم الاشتراعية باعتبارها لوائح تنفيذية للقانون المرخص باتخاذها «فإنه يرفض اعتبارها صادرة بناء على تفويض تشريعي «بمقولة أن أجهزة الدولة «والبرلمان في ذلك مثل غيره ، ليست أصحاب أية حقوق «بل لها فقط اختصاصات محددة بالقانون . وإذا كان من الضروري القول بأن امتيازات السلطة العامة هي حقوق ، فإن الدولة هي «وحدها فقط ، صاحبة هذه الحقوق «أما عن أجهزتها المختلفة فإن كلا منها يمارس اختصاصات محددة لا يستطيع تعديلها ولا «وهذا من باب أولى ، تفويض ممارستها إلى هيئة أخرى حيث أن من يملك هذا الحق هو صاحبه فقط .

وعلى ذلك ليس بوسع البرلمان أن يفوض غيره في سن القوانين حيث أنه ليس صاحب هذا الحق ، إذ أنه طبقا لأحكام الدستور «يمارس اختصاصا ليس له أن يعد له أو يحيل ممارسته لغيره .

ولكن كيف يمكن تفسير ما فعله المجلس النيابي حينما أذن للحكومة بإصدار هذه المراسيم ؟ يجيب DUGUIT على هذا السؤال بقوله إن المشرع أعطى للحكومة ، بموجب هذا القانون ، اختصاصا لائحيا لا يدخل ، عادة ، في صميم اختصاصها اللائحي ، تستطيع ، بمقتضاه ، تنظيم مسائل سبق للمشرع وأن نظمها بقوانين وذلك مع احتفاظها بصفتها كسلطة إدارية ، فهي لا تحل محل المشرع حينما تصدر هذه المراسيم ، وبعبارة أخرى هذه الأجهزة لا تصدر عن مشرع وإنما عن السلطة التنفيذية .

ولم يفت صاحب هذا الراى أن يرد على الأعتراض القائل بأن الفارق بين التفويض التشريعى وتحديد الاختصاص لا يتعدى الخلاف اللفظى بقوله إنه طبقا لنظرية التفويض التشريعى تحل الحكومة محل البرلمان فى ممارسة السلطة التشريعية المزعومة بنفس الشروط والأوضاع التى يمارسها فيها هذا الأخير مما يجعل هذه المراسيم محصنة أمام القضاء وهو ما لا يتفق مع أحكام مجلس الدولة ، فى حين أنه طبقا لنظرية تحديد الاختصاص ، فإن الذى حدثهو قيام المشرع بتوسيع الصلاحيات العادية للسلطة التنفيذية التى تظل محتفظة بصفتها هذه عند إصدارها لهذه المراسيم ولا تتحول إلى مشرع ، وبناء عليه تقبل هذه الأخيرة ، بصفتها أعمالا إدارية طبقا للمعيار العضوى ، الطعن بالإلغاء ويمكن الدفع بعدم مشروعيتها أمام القضاء .

هذه النظرية وإن كانت تسمح بتفسير أحكام القضاء الإدارى المتعلقة بالمراسيم الاشتراعية من حيث كونها أعمالا إدارية إلا أنها عاجزة ، كنظرية تفويض المجالات ،عن تفسير ما تتمتع به من قوة قانونية تمكنها من تعديل أو إلغاء القوانين الواردة فى قانون التأهيل .

إضافة إلى ذلك ، إنها غير بعيدة عن المطعن الخاص بمخالفتها لأحكام الدستور على ما سبق بيانه بالنسبة للصياغتين السابقتين لنظرية امتداد السلطة اللائحية .

المطلب الثالث

نظرية وقف تطبيق مبدأ سمو القانون على اللائحة

أولا : مضمون النظرية :

(١) يفسر القائلون بهذه النظرية ، ومنهم BERTHELEMY RIVERO (١١٧) CHAPUS (١١٨) ، ما تتمتع به المراسيم الاشتراعية من قوة قانونية بوقف سريان مبدأ تدرج القواعد القانونية فى إطار العلاقة بين القانون واللائحة .

ونقطة البداية عندهم هى التأكيد على أن فشل الحلول التقليدية لهذه المشكلة يجد سببه فى أنها انطلقت من فكرة مسبقة هى «بالتحديد» ، سمو القانون على اللائحة .

فتمسك أنصار نظرية التفويض التشريعى بهذا المبدأ قادهم إلى القول بأن المرسوم الاشتراعى يعدل القانون أو يلغيه لأنه يتمتع بقوة القانون ، وهى نتيجة لا تتفق مع معطيات القانون الوضعى .

وحرص أنصار نظرية توسيع السلطة اللائحية بصياغاتها المختلفة على ذات المبدأ دعاهم إلى القول بأن المرسوم الاشتراعى ، وهو عمل إدارى ، يعدل أو يلغى القانون لأن هذا الأخير جرد من صفته التشريعية ، وهو قول غير صحيح .

---

(١١٧) راجع :

H. BERTHELEMY et J. RIVERO, Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938, Paris, Librairie A. ROUSSEAU, 1938, pp. 8-10.

(١١٨) أنظر :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., pp. 994-996, et pp. 998-1002.

وهكذا لايجاد تفسير منطقى ومقبول للقوة القانونية للمراسيم الاشتراعية يجب التسليم بحقيقة القانون الوضعى كما هى دون تحوير وهى أن المرسوم الاشتراعى يبقى محتفظا بصفته كمرسوم وأن القانون الذى يعد له أو يلغيه هذا المرسوم يظل أيضا محتفظا بصفته كقانون .

أما عن قدرة الأول على تعديل الآخر أو إلغائه فتجد تفسيرها الموضوعى فى أن المشرع ، بترخيصه للحكومة باتخاذ هذه المراسيم، . إنما يعلق لصالحها ، بالنسبة للمسائل التى يحددها فى قانون التأهيل وللمدة المقررة فيه ، تطبيق مبدأسمو القانون على اللائحة.

هذا القول قد يبدو ، لأول وهلة ،غريبا ، فكيف يمكن للبرلمان، ، فى دولة قانونية ، تعطيل سمو القانون على اللائحة وهو أحد فروع مبدأتدرج القواعد القانونية الذى يشكل دعامة أساسية لمبدأ الخضوع للقانون بمعناه الواسع ؟

ومع ذلك ، إن هذا الرأى لا غرابة فيها ولا شذوذ ، ويكفى أن نذكر فى هذا المقام أن القضاء الإدارى كرس إمكانية وقف سريان مبدأ سمو القانون على اللائحة فى حالات لم يستند فيها تصرف الحكومة على إذن مسبق من البرلمان ، وهى النظرية المعروفة باسم نظرية الظروف الاستثنائية التى تجد أساسها فى حكم مجلس الدولة الصادر فى ١٩١٨/٦/٢٨ فى قضية HERYRIES (١١٩) .

(١١٩) أنظر هذا الحكم والتعليق عليه فى :

M. HAURIOU, La jurisprudence administrative de 1892-1929, T. 1er, Paris, Sirey, 1929, pp. 78-84.

فـإذا كان القانـون الوضعـى يقبـل قيـام الحكومة ، فـى ظروف معينـة ، بخرق قوانيـن وضعهـا المشرع دون إذن خاص منـه ، فإن عليـه ، من باب أولى ، أن يقر هذه الإمكانيـة فـى الحالـة التـى يستنـد فيهـا تصرف السلطـة التنفيذيـة إلى ترخيص مسبـق من المجلس النيابـى .

ثانيـا : تقديـر النظريـة :

(١) تسمـح هذه النظريـة ، فـى رأى القائليـن بهـا ، بتقديـم تفسيـر صحيح وكامل لمعطيات القانـون الوضعـى المتعلقـة بالمراسيـم الاشتراعيـة ، من حيث كونهـا خاضعـة للنظـام القانونـى للأعمـال الإداريـة طالمـا أنها لـم تتحـول إلى قوانيـن عقب تصديـق البرلمـان عليهـا .

كما أن هذه النظريـة تبـرر تمامـا رقابـة المشروعيـة التـى يمارسهـا الإدارى على مدى التـزام هذه المراسيـم الاشتراعيـة بالقيـود والضوابـط الـواردة فـى قانـون التأهيـل ، بحيث يكون لـه إلغاءهـا إذا خالفت شرطـا أو أكثـر من الشـروط الـواردة فيـه .

إضافـة إلى ذلك ، إذا كان صحيحـا القول بأن الحكومة ليس بإمكانهـا ، بإنتهـاء المدة المحددة لاتخـاذ المراسيـم الاشتراعيـة ، تعديل هذه الأخيـرة بموجب مراسيـم عاديـة ، حتـى ولـو لـم تخضـع لتصديـق البرلمـان ، فإن ذلك لا يجد تفسيـره فـى أن هذه المراسيـم الاشتراعيـة لهـا قوة القانـون ، ولكن السبـب يكمن فـى أن الحكومة لا تستطيـع أن تمد إلى مالانهايـة فتـرة تطبيـق قانـون التأهيـل وهو قانون محدود التطبيـق من حيث الزمن .

وأخيرا ، لا - محل للإدعـاء بأن هذه النظريـة لا أساس لهـا من القانـون الوضعـى حيث أن الإرادة الصريحـة أو الضمنيـة للمشـرع لا تسمـح بالقـول بهـا ، فذلك مـردود عليـه بأن الأمـر يتعلـق هنا بتفسيـر

موضوعى للقوة القانونية للمراسيم الاشتراعية ، ولا شأن له بالإرادة الصريحة أو الضمنية للمشرع .

فى الحقيقة ، هذه النظرية تتمتع بمقارنة مع غيرها من النظريات السابق التعرض لها ، بالكثير من الواقعية إذ أنها تسلم بالقانون الوضعى ، كما هو ، وتبحث عن تفسير يتفق مع معطياته ، مستهدية فى ذلك بحالة مماثلة كرسها القضاء الإدارى وهى حالة الظروف الاستثنائية .

(٢) ولكن هل قانون التأهيل ، باعتباره موقفا لمبدأ تدرج القواعد القانونية فى إطار العلاقة بين القانون واللائحة ، بمنأى عن الطعن بعدم الدستورية ؟

ذهب بعض الفقه ومنه PINTO (١٢٠) CHAPUS (١٢١) ، اللذين عرضا للمسألة فى إطار دستورى الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، إلى أنه لا يوجد فى النصوص الدستورية ما يحول بين البرلمان وتعليق مبدأ سمو القانون على اللائحة لصالح الحكومة . فما هو محظور عليه هو تفويض جانب من السلطة التشريعية إلى هذه الأخيرة .

هذا القول ، لا يوجد ما يمنع اعتماده فى إطار الدستور اللبنانى حيث أن المادة ١٦ منه تقرر حصر ممارسة السلطة التشريعية بيد مجلس النواب فقط ، ولا تتعلق بمنع شئ آخر .

---

(١٢٠) أنظر :

R. PINTO, La loi du 17 aout..., op.cit., p. 533 et pp. 536-541.

(١٢١) راجع :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., p. 999.

قد يعترض على ذلك بالتساؤل : الا يعنى الترخيص للحكومة بتعديل أو بإلغاء أحكام بعض القوانين بواسطة مراسيم ، أيا كان الوصف المعطى لهذا الترخيص ، أن المشرع يسند لهذه الأخيرة ممارسة اختصاص وإن لم يكن ، بسبب أحكام القضاء الإدارى ذا طابع تشريعى ،إلا أنه يتشابه معه كثيرا ؟

فحينما تصدر الحكومة مرسوما تعلق بموجبه تطبيق قانون ما ، فإنها تتصرف بصفتها سلطة إدارية ، ولكنها كما لو كانت مشرعا ، وحينما يؤذن لها بإلغاء أو بتعديل قانون ما ،فإنها توضع ، بحكم ذلك ، فى موضع المساواة مع البرلمان حيث أنها تقوم بعمل يقتصر القيام به ، فى الأوقات العادية ، على البرلمان وحده .

وهكذا مع احتفاظها بصفتها كسلطة إدارية وباتخاذها لمراسيم ، وهى أعمال إدارية ، فإن السلطة الإجرائية تقوم بدور المشرع .

وبعبارة أخرى ، إن قانون التأهيل ، حتى مع التسليم بأن أثره مقصور على وقف تطبيق مبدأ سمو القانون على اللائحة ، لا يخلو من مطعن عدم الدستورية.

غير أن هذا الاعتراض ،على ما به من وجاهة ، يستند على تحليل مجرد لنصوص قانون التأهيل ويغفل ، وهذا هو المأخذ الجوهرى عليه ، الظروف والملابسات التى صاحبت الترخيص للحكومة باتخاذ هذه المراسيم ، وهى ظروف تتميز بطابعها الاستثنائى وغير العادى (١٢٢) .

---

(١٢٢) أنظر : R. PINTO, La loi du 17 aout ..., op.cit., p. 526.

وهكذا ، يبرر أنصار هذه النظرية دستورية الترخيص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية بوجود مشروعية دستورية عليها للأزمات (١٢٣) une supra - Constitutionnalité de crises ، أيا كانت طبيعتها : اقتصادية ، سياسية ، اجتماعية ، تتجاوز الأحكام المنصوص عليها فى الدستور ، وتسمح لبعض القوانين العادية بمخالفة هذه الأحكام موازية لنظرية الظروف الاستثنائية التى كرسها القضاء الإدارى .

هذه المشروعية الاستثنائية تجد أساسها فيما يقرره المواطن العادى ، الذى يعبر رأيه عن الاتجاه السائد بين أفراد المجتمع الذى من أجل حماية مصالحهم وضع القانون ، عندما يسأل عن رأيه فى مخالفة القانون المرخص للسلطة التنفيذية باتخاذ مراسيم اشتراعية لحرفية نصوص الدستور ، فإن إجابته ستكون على الأرجح ، كالتالى : إذا كان الترخيص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية ضروريا لانقاذ البلاد من الأزمة الخارقة فيها ، فلا تهم المخالفة الدستورية .

هذا هو الأساس الذى انطلق منه القاضى الإدارى ليشيد نظرية الظروف الاستثنائية التى تكرس الرأى الغالب بين الأفراد الذين يفضلون حماية مصالحهم والمحافظة عليها بغض النظر عن الثمن المدفوع من الناحية القانونية .

---

(١٢٣) راجع فى هذه الفكرة

R. CHAPUS, La loi d'habilitation .., op.cit., pp. 1000-10002.

وهى الفكرة التى كان سيكرسها القضاء الدستورى ، فيما لو كانت هناك رقابة على دستورية القوانين ، باعتبار أن الغاية الأسمى لكل نظام قانونى هى المحافظة على المجتمع الذى يحكمه وضمان رفاهية أبنائه عملا بالقاعدة العليا الكائنة فى قمة النظام القانونى والمبنية على رفاهية الشعب La salut du peuple (١٢٤) .

ولكن هل تصلح هذه الفكرة ، أى فكرة الظروف الاستثنائية لتبرير الترخيص للحكومة باصدار مراسيم اشتراعية فى لبنان ؟

اجابة على هذا السؤال ، يلاحظ ، أولا ، أن الحكومات اللبنانية المتعاقبة تشير ، دائما ، إلى هذه الفكرة لتبرر طلبها التصريح لها باللجوء إلى المراسيم الا شتراعية .

وهكذا ، جاء فى البيان الوزارى لحكومة إميل إده ، وهى أول حكومة تطلب الترخيص لها بإصدار مراسيم اشتراعية بما نصه " إنه بالنظر إلى الظروف الاستثنائية ولأجل الإسراع فى العمل ، ترى الحكومة أنه لا يمكن عمليا تحقيق مثل هذا البرنامج إلا بالالتجاء إلى تدبير استثنائى هو إصدار مراسيم اشتراعية " (١٢٤ مكرر) .

---

(١٢٤) يبدو أن المجلس الدستورى ، بتأكيده على وجود " مبادئ ذات قيمة دستورية " principes à valeur constitutionnelle خارج إطار النصوص الدستورية لم يكن بعيدا عن تبنى أساس الفكرة المشار إليها فى المتن .
راجع فى ذلك :

J. RIVERO, La Conseil Constitutionnel et les libertés, Paris, Economica, 1984, P. 173.

(١٢٤ مكرر) راجع نص البيان فى : الدكتور يوسف قزما خورى ، مشاريع الاصلاح والتسوية .. ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

وهو نفس التبريـر الذى ذكره البيـان الوزارى لحكومة الأمير خالد شهاب حيث جاء به " ... أمام الحكومة قضايـا هامة جدا ترى من الضرورى معالجتهـا حالا لأن الرأى العـام - الذى كان هذا العهد وليد ثورتـه وجهاده - يتطلب إنجازها بأسرع ما يمكن من الوقت تحقيقـا للإصـلاح المنشـود ، ولما كان هذا الأمر لا يتـم إلا بمنـح الحكومة سلطات استثنائيـــة تمكنهـا من مباشـرة العمل فـورا فـى جو هادئ مطمئن فإنـى أطلب إلى مجلسكم الموقر إعطاء حكومتـى حق إصدار المراسيـم الاشتراعيـة لمدة ستـة أشهر منحصرا بالقضايـــا التاليـة ..." (١٢٥)

ويلاحظ ، ثانيـا ، أن موافقـة النواب على الترخيـص للحكومة باتخـاذ هذه المراسيـم جاءت مستنـدة على ضرورتهـا لمواجهة الظروف الاستثنائيـــة التـى أشارت إليها هذه الأ خيـرة .

ففـى ردها على بيـان حكومة اميل اده ، تشيـر اللجنـة البرلمانيـة فـى تقريرهـا إلى أن الأزمـة الوظائفيـة وطلب الأمـة للـزوم التوفيـر فـى ميزانيـة الخزينـة لإمكان إحياء المشاريـع العامـة يقضيـان بسرعـة العمل لانقـاذ الهيكل الحكومى من هذا المأزق ولا سبيـل لإنقـاذه وإرضـاء الرأى العـام " إلا بالترخيـص للحكومـة باتخـاذ مراسيـم اشتراعيـة " (١٢٦) .

ولقـد تبنـى النواب ، بصفتهـم الفرديـة ، فكـرة الظروف الاستثنائيـــة كاسـاس للترخيـص للحكومـة باتخـاذ مراسيـم اشتراعيـة ، وهكذا أعلن البعـض أنه " لمـا كانـت البـلاد اللبنانيـة بحالـة استثنائيـــة وكان من واجب كل فـرد مناشـد أزر السلطـة التنفيذيـة لإصـلاح الحالـة ، فإنـى ارى إذا أعطينـا الحكومـة الحق بإصـدار

(١٢٥) المرجع المشـار إليـه فـى الهامش السـابـق ، ص ١٣٠ .
(١٢٦) المرجع السـابـق ، ص ٢٤ .

المراسيم الاشتراعية بلا يعد عملنا هذا خروجا على الدستور أو عبثا بحقوق الأمة " (١٢٧) وذلك عملا بالقاعدة الأصولية " الضرورات تبيح المحظورات" (١٢٨) .

بل إن النواب الذين رفضوا منح الحكومة الإذن بإصدار هذه المراسيم لم يفعلوا ذلك قناعة منهم بأن هذا الإذن غير دستورى حتى ولو استند إلى حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية ، وإنما لأنهم لم يوافقوا الحكومة فى تقديرها الخاص بوجود مثل هذه الحالة ،أى إنهم يسلمون ضمنا بأن الظروف الاستثنائية تبرر هذا الترخيص من الناحية الدستورية ،إلا أن رفضهم يكمن سببه فى أنهم لا يرون ، كما نرى ما الحكومة ، أن هذه الظروف موجودة (١٢٩) .

هذه الملوحظة ،على ما يرى الباحث ،بها جانب كبير من الصحة ، فقد أسرفت الحكومة ، ولم يعارضها المجلس فى ذلك ،فى الإشارة إلى فكرة الظروف الاستثنائية لطلب إذن مجلس النواب باتخاذ مراسيم اشتراعية ، وكانت النتيجة هذا الكم الهائل من المراسيم الاشتراعية الذى حل محل القوانين البرلمانية (١٣٠) ، والذى لا تبرره ، مطلقا ظروف استثنائية ؟

فما هى الظروف الاستثنائية التى صدرت لمواجهتها المراسيم التالية مثلا ؟ :-

(١٢٧) هذا ما أعلنه النائب سامى كتعان فى معرض موافقته على منح الحكومة الترخيص باتخاذ مراسيم اشتراعية ،المرجع السابق ،ص ٢٦ .

(١٢٨) أنظر بيان النائب فؤاد الخورى الذى ألقاه بمناسبة طلب حكومة الامير خالد شهاب الاذن لها باتخاذ مراسيم اشتراعية ، الدكتور يوسف قزماخورى ، مشاريع الاصلاح ، المرجع السابق ،ص ١٤١ .

(١٢٩) أنظر مثلا بيان النائب عبد الله اسحق ، الدكتور يوسف قزما خورى ، مشاريع الاصلاح ... ، المرجع السابق ،ص ٤٩ - ٥٠ .

(١٣٠) راجع فى ذلك : الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ، ص٦١٦ - ٦١٨ .

- المرسوم الاشتراعي رقم ٥ بتاريخ ١٩٣٠/٢/٣ بإدخال نظام القضاء المستعجل في لبنان .
- المرسوم الاشتراعي رقم ٦ بتاريخ ١٩٥٢/١٠/٤ المتعلق بتعديل قانون الا نتخاب .
- المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ في ١٩٥٣/١/٦ المتعلق بمجلس شورى الدولة .
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ في ١٩٥٩/٦/١٢ بإنشاء مجلس الخدمة المدنية .
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ في ١٩٥٩/٦/١٢ بإنشاء مجلس التفتيش المركزي .

وعلى ذلك ، يرى الباحث أنه ، مع التسليم بصلاحية فكرة الضرورة أو الظروف الاستثنائية كأساس دستوري لترخيص مجلس النواب للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية ، من الضروري " تقنين " هذه الفكرة دستوريا بحيث يمتنع على البرلمان أن يكون " سيدا " في تقديره لوجوده هذه الحالة .

فالممارسات البرلمانية أثبتت ، على ما لاحظ الدكتور جان باز ، أن البرلمان كان يستجيب دائما لطلب الحكومة الترخيص لها باتخاذ مراسيم اشتراعية " تهربا من المسئولية وخوفا من تسويد وجهه (١٣١) ، بالرغم من تعارض هذه المراسيم مع الأسلوب الديمقراطي في وضع القوانين ، وهو الأسلوب الذى يفترض تدخل ممثلي الشعب ونوابه في جميع مراحل إعداد القوانين وإقرارها وتعديلها وإلغائها (١٣٢) ، الأمر الذى كان يحتم ، على العكس من ذلك ،الترخيص بها في أضيق الحدود وبالقدر الضروري لمواجهة

(١٣١) راجع : الدكتور جان باز ،الوسيط في القانون الاداري ، المرجع السابق ،ص ٤١٣ .
(١٣٢) راجع :

G. BURDEAU, Traite˜de science politique, T. VIII, op.cit., PP. 555-556.

الظرف الاستثنائـي ، وعدم الإذن بها فـي حالة عدم وجود مثل هذه الظروف . كل ذلك تحت رقابـة المجلس الدستـورى المنشأ بالمـادة ١٩ معدله من الدستـور .

خـاتمـة :

مع غيبـة التنظيـم الدستـورى للمراسيـم الاشتراعيـة فـي القانـون اللبنانـي ، حاول الباحـث ، عبر صفحات هذه الدراسة ، استخلاص عناصـر نظامها القانونـي انطلاقـا من التشريعـات المرخصة للحكومة باتخاذهـا ، مع محاولـة تفسيـر هذا النظـام على هدى ما اقترحـه الفقـه ، فـي فرنسـا وفـي مصر ،من نظريات لتفسيـر الأعمـال المماثلـة لهذه المراسيـم .

ولقد كشفت هذه الدراسة أن المشرع اللبنانـي لا يعطى للسلطـة الإجرائيـة ترخيصـا " مفتوحـا " باتخـاذ هذه المراسيـم وقتمـا تشـاء وفـي الموضوعات التـي تحددهـا ، ولكنـه يخضعهـا ،عندما يأذن لهـا بإصدارهـا ، لقيـود عديدة : عضويـة وموضوعيـة وزمنيـة وإجرائيـة ،وهو بذلك لا يبتعـد كثيـرا عن الشـروط التـي وضعهـا المشرع الدستـورى فـي كل من فرنسـا فـي دستـور سنة ١٩٥٨ ومصر فـي دستـور سنة ١٩٧١ ، والتـي يتعيـن علـى المشرع احترامهـا عند الترخيـص للسلطـة التفنيذيـة باتخـاذ الأعمـال المماثلـة للمراسيـم الاشتراعيـة وهـي الأوامـر فـي فرنسـا ،واللوائـح التفويضيـة فـي مصر .

فما الذى يحول ، والأمـر كذلك ، بيـن المشرع الدستـورى وتكريـس هذه الشـروط بنـص دستـورى صريـح حتـى يكون المشرع اللبنانـي أكثـر حرصـا علـى احترامهـا.تحت رقابـة المجلس الدستـورى ؟

إضافـة إلـى ذلك ، كشفـت الدراسة عن قصـور نظريـة التفويـض التشريعـي ونظريـة اتسـاع السلطـة التنظيميـة عن تقديـم تفسيـر مقبـول للقـوة القانونيـة للمراسيـم الاشتراعيـة ، ناهيك عن مخالفـة القول بهمـا لأحكـام الدستـور .

هذا ، وعلى العكس من نظرية تعليق مبدأ سمو القانون على اللائحة الذى يملكه المشرع إذا دعت إلى ذلك ظروف استثنائية طارئة

غير أن الممارسة البرلمانية كشفت ، فى الكثير من الأحيان ، عن تغاضى المشرع اللبنانى عن هذا الاعتبار الجوهرى ، مما جعله يأذن للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية دون أن تكون ثمة ضرورة موضوعية تدفعه إلى ذلك .

لذلك يرى الباحث ضرورة تكريس الدستور اللبنانى ، كما فعل نظيره المصرى ، لنظرية الضرورة كأساس لمنح الترخيص بإصدار هذه المراسيم على أن يكون هذا الترخيص ، من حيث موضوعه ومدته متناسبا مع الظرف الاستثنائى الذى دعا إليه ، كل ذلك تحت رقابة المجلس الدستورى .

هذا وبالله سبحانه وتعالى التوفيق »



REVUE AL HOQUOQ

POUR LES ETUDES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES

PUBLIEE PAR

LA FACULTE DE DROIT

UNIVERSITE D'ALEXANDRIE

